Aanzet tot een integraal beleidskader voor de Nederlandse Antillen in de jaren tachtig

Rapport
uitgebracht aan de Regeringen van de Nederlandse Antillen en Nederland over de economische, financiële, sociale en culturele ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen op lange termijn
door
de Gemengde Commissie van Deskundigen
ingesteld bij Koninklijk Besluit d.d. 26 november 1976

's-Gravenhage/Willemstad,
juli 1979

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage

Inhoud

INHOUD BIJLAGEN

INDEX TABELLEN

Tabel:

INDEX FIGUREN

Figuur:

TABELLENINDEX BIJLAGEN

Tabel:

Voorwoord

Bij Koninklijk Besluit van 26 november 1976 werd een Gemengde Commissie van Deskundigen ingesteld, met als taak 'het opstellen van een rapport dat zal bevatten het raamwerk voor de ontwikkeling op lange termijn van de Nederlandse Antillen op economisch, financieel, sociaal en cultureel terrein, alsmede een concrete uitwerking daarvan voor de jaren 1977 tot en met 1981'. Zulk een raamwerk werd nodig geacht omdat, zoals uit de Nota van Toelichting blijkt, de regering van de Nederlandse Antillen zich op het standpunt heeft gesteld, 'dat de onafhankelijkheid van dat land planmatig moet worden voorbereid. Daartoe behoren onder meer het ontwerpen van een herziening van de huidige staatkundige structuur van het land, alsmede het opstellen van een lange termijn ontwikkelingsplan op economisch, financieel, sociaal en cultureel gebied'.
Eerst in het voorjaar van 1977 waren alle leden van de commissie benoemd. De commissie bestond uit een door de regering van de Nederlandse Antillen benoemde sectie van zes personen, te weten: R. A. Römer, sectie-voorzitter, Ch. Gomes Casseres, L. N. Peters, C. D. Richardson, V. A. Servage en Th. Tijssen. Als secretaris van de Antilliaanse sectie trad aanvankelijk op A. G. Croes, later R. F. Pieternella.
De door de Nederlandse regering benoemde sectie bestond uit: H. Hoetink, sectie-voorzitter, J. Ph. Elzerman, L. J. Emmerij en J. Lambooij. Als secretaris van de Nederlandse sectie trad op F. A. Palm.
Zeer velen in de Nederlandse Antillen en in Nederland gaven de commissie in de afgelopen twee jaren steun, adviezen en gegevens. Het is helaas ondoenlijk hen alle bij naam te vermelden. Zij mogen zich verzekerd weten van de bijzondere dank van de commissie.
Wel kunnen en dienen vermeld te worden degenen die, daartoe uitgenodigd of aangesteld door de commissie, rechtstreeks medebetrokken waren bij de totstandkoming van het rapport.
R. Teekens, Institute of Social Studies, 's-Gravenhage, trad op als adviseur macro-economische planning. De secretaris van de Nederlandse sectie, F. A. Palm, werkte nauw met hem samen, evenals J. Huizinga, destijds Economisch Geografisch Instituut, Amsterdam. Dataverwerking en -programmering werd verzorgd door A. S. Louter, Econometrisch Instituut, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
E. den Dunnen, Nederlandsche Bank N.V. te Amsterdam en C. I. Plantz, te Willemstad, Curaçao, gaven waardevolle adviezen en bijdragen.
R. F. Pieternella, secretaris van de Antilliaanse sectie, vormde met A. M. Moen,

A. M. Nicatia en W. R. Voges, allen te Willemstad, Curaçao, een werkgroep die arbeidsmarktvraagstukken bestudeerde, en zijn resultaten ter beschikking van de commissie stelde.
Een lijst van andere ten behoeve van de commissie vervaardigde achtergrond-rapporten, en de namen van de auteurs, treft men achter in dit rapport aan. De rapporten zijn in de Nederlandse Antillen verkrijgbaar bij de Werkgroep Integrale Ontwikkelingsplanning, in Nederland bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken. De verantwoordelijkheid van de commissie strekt zich niet tot de inhoud van de rapporten uit.
Uiteraard is onze commissie wél verantwoordelijk voor de wijze waarop de door bovengenoemden beschikbaar gestelde bijdragen werden geïnterpreteerd en verwerkt in het voor u liggende rapport.
Wij zijn voorts oprechte dank verschuldigd aan de dames P. S. P. M. Arntz en E. Martijn voor het geduld en de nauwgezetheid waarmee zij de commissie als secretaressen ter zijde stonden.

Ons rapport onderscheidt zich, wat zijn wijze van totstandkoming betreft, op twee manieren van de gebruikelijke beleidsadviezen. Ten eerste is het niet het werkstuk van één of enkele terzake kundigen, maar van een nogal omvangrijke en breed samengestelde groep. Ten tweede werd tijdens het werk van de commissie zoveel als doenlijk voeling gehouden met de Werkgroep Integrale Ontwikkelingsplanning (WIO) te Willemstad, waarin eilands- en Landsstandpunten, diverse deskundigheden en maatschappelijke stromingen in ruime mate vertegenwoordigd zijn. Daarbij kon profijt worden getrokken van het omvangrijke documentatiemateriaal dat de WIO gedurende zijn bestaan heeft gecompileerd en geproduceerd, alsmede van de omstandigheid dat het commissielid Ch. Gomes Casseres tevens voorzitter van de WIO is, terwijl het merendeel der Antilliaanse commissieleden eveneens in de WIO zitting hebben.
Volledigheidshalve moge er op worden gewezen dat gelijktijdig met de aanbieding van het rapport aan beide regeringen de gebruikte computerprogramma's aan de Nederlands-Antilliaanse regering ter beschikking werden gesteld.
Onze commissie is bijzonder verheugd dat de vaststelling van de inhoud, conclusies en aanbevelingen van het rapport met eenstemmigheid heeft plaatsgevonden.

Conclusies en aanbevelingen

I *De staatkundige toekomst, intern en extern, van de Nederlandse Antillen staat niet vast. De economische en financiële toestand is zorgelijk, de sociale en culturele voorzieningen zijn, naar eigen behoefte bemeten, onbevredigend.*

II *De onzekerheid over de toekomstige staatsrechtelijke danwel volkenrechtelijke betrekkingen met Nederland, alsmede die over de interne betrekkingen hebben een negatieve invloed op de sociaal-economische ontwikkeling. De onzekerheid over de toekomstige politieke betrekkingen tussen de eilanden der Nederlandse Antillen onderling betekent tevens onzekerheid over de politieke instrumenten die een toekomstig economisch, financieel, sociaal en cultureel beleid ten dienste zullen staan.*

III *De publieke sector kenmerkt zich door een ondoelmatig beheer, door een deels improductief ambtenarenapparaat en door een kritieke financiële situatie. Ook de particuliere sector kenmerkt zich door een relatief hoge consumptie en een te snelle loonstijging in verhouding tot de arbeidsproductiviteit, en voorts door een te grote ongelijkheid in de inkomensverdeling en een relatief onvoldoende schepping van arbeidsplaatsen.*

IV *Het is nodig een saneringsperiode van drie à vijf jaren nu te doen ingaan. Het overheidsbeheer, -apparaat en de -financiën dienen op orde gesteld te worden. Gedurende deze zelfde periode dienen maatregelen genomen te worden, nodig voor de beleidsvorming op langere termijn.*

1 Bij afvloeiing van overheidspersoneel dient geen totale vervanging plaats te vinden, behoudens bij gekwalificeerd midden- en hoger kader. Bij benoemingen en promoties van ambtenaren dient de hand te worden gehouden aan de bestaande regels en voorschriften. Om het verlaten van de overheidsdienst te vergemakkelijken, dient ook voor overheidspersoneel met minder dan 10 dienstjaren recht op uitgesteld pensioen te bestaan.

2 Een meer selectieve indexering van de inkomens van het overheidspersoneel, waarbij de hogere inkomensgroepen een sterkere matiging accepteren, zou kunnen worden overwogen.

3 Er dient strenge controle te zijn op oneigenlijk gebruik van de uitkeringen in de vorm van onderstand, vrije medische behandeling, etc.

4 De particuliere sector dient er in het algemeen naar te streven, dat de loonstijging de productiviteitsstijging niet overtreft.

5 De in 1974 ingevoerde ontslagwet werkt op sommige eilanden bevredigender dan op andere: dit hangt mede af van de houding en opvattingen der eilandelijke ontslagcommissies. Zonder over de wet als zodanig te oordelen, vindt de commissie dat de procedures voor ontslagen (waar nodig) sneller en efficiënter zouden moeten worden en dat zij verbonden zouden moeten worden aan een wettelijk vast te stellen termijn. Ook regels voor een snelle gerechtelijke beroepsprocedure zijn dringend noodzakelijk.

6 Een beperking van het consumptief crediet is gewenst.

7 Een wijziging van de statuten van de Bank van de Nederlandse Antillen, teneinde het mogelijk te maken het verlenen van crediet aan de overheid te beperken, is dringend noodzakelijk. De kortlopende credieten die de overheden bij de commerciële banken opnemen, dienen eveneens gematigd te worden.

? 8 De financiering van overheidswerken dient verzekerd te zijn voordat gunning plaats heeft.

9 De doeltreffendheid van de Inspectie der Belastingen dient verbeterd en de kwaliteit van het personeel verder verhoogd te worden.
Het personeelskader dient te worden uitgebreid, evenals dat van de Belastingaccountantsdienst.

10 De overheid dient belastingen en andere vorderingen tijdig te innen. Op haar beurt dient de overheid prompt aan haar verplichtingen te voldoen.

11 Op ieder der eilanden en op centraal niveau dienen op korte termijn kleine planning-eenheden te worden ingesteld, die de overheden bij het verzamelen en ordenen van voor hun beleid essentiële gegevens bijstaan. Voor bemanning en inrichting van deze eenheden zou een beroep op Nederlandse ontwikkelingshulp kunnen worden gedaan. De uitvoeringsbesluiten op de Statistiek-landsverordening dienen onverwijld te worden opgesteld en afgekondigd.

V *In overeenstemming met haar opdracht, die verhoging van de economische weerbaarheid, de schepping van productieve arbeidsplaatsen en verbetering van de positie der armste groepen als centrale doelstellingen van een beleid op langere termijn vermeldt, heeft de commissie enkele beleidsvarianten uitgewerkt en beoordeeld op hun gevolgen voor het bruto binnenlands product, de betalingsbalans, de buitenlandse investeringen, de werkgelegenheid en de positie van de armste groepen in de samenleving.*
Daarbij werd duidelijk, dat een ongewijzigd beleid in zijn gevolgen zo schadelijk zal zijn, dat het niet voor overweging in aanmerking komt. De overige uitgewerkte beleidsvarianten lenen zich tot velerlei combinaties; het is uiteraard

aan de verantwoordelijke overheid voorbehouden, hieruit een keuze te doen. Indachtig haar opdracht meent de commissie dat het zowel mogelijk als wenselijk is te streven naar een beleidsvariant, die versterking van het economisch draagvlak paart aan een positieverbetering van de armste groepen. Daarbij is de commissie er, conform haar opdracht, vooralsnog van uit gegaan, dat de toekomstige interne politieke structuur van de Nederlandse Antillen een mate van economische samenwerking en gemeenschappelijk beleid van de eilanden zal inhouden. Overigens zijn de economische toetsingsmodellen, die de commissie hanteerde, ook op ieder der grotere eilanden afzonderlijk toe te passen. De daartoe benodigde eilandelijke gegevens zijn thans niet alle beschikbaar.

VI *Bij het streven naar versterking van het economisch draagvlak dient bedacht te worden dat vooralsnog handel, toerisme en andere diensten, alsmede industrie de economische pijlers van de Nederlandse Antillen blijven. Voor de eerste tien jaren lijkt het onrealistisch op baten uit de oliewinning te rekenen. Landbouw, veeteelt en visserij blijven naar verhouding van zeer ondergeschikte betekenis. Verdere uitbouw van de Nederlandse Antillen als internationaal dienstencentrum op financieel, commercieel, toeristisch, transport-, communicatie- en educatief gebied, is mogelijk en wenselijk. Handhaving van de rechtszekerheid en de kredietwaardigheid van de overheid zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden.*

12 De overheid kan in belangrijke mate bijdragen tot een gezond investeringsklimaat door zoveel als mogelijk de sociale stabiliteit te bevorderen. Daarnaast is een stabiele wisselkoers van belang, die kan worden bevorderd door een verantwoorde financiering van de overheidsuitgaven en een effectieve loon- en prijspolitiek. Het tekort aan natuurlijke hulpbronnen in de Antillen zal voor de overheden reden moeten zijn om zich des te sterker te concentreren op de kwaliteitsverbetering van de beroepsopleidingen. De overheid dient voorts een actieve rol te spelen bij het aantrekken van nieuwe investeerders, waarbij de eenvoud en snelheid van de procedure van groot belang zijn. Meer dan tot nu toe dient exportbevordering plaats te vinden, bij voorkeur op een geïnstitutionaliseerde basis. De commissie acht structurele verbeteringen van het investeringsklimaat veel belangrijker dan ad hoc maatregelen, zoals 'tax holidays' en investeringspremies, waarvan het lange termijn effect ten zeerste in twijfel wordt getrokken en die vaak aanleiding geven tot misbruik.

13 Ongeacht hun toekomstige staatkundige structuur dient ernaar gestreefd te worden dat de Antillen (of de souvereine eilanden) hun associatiestatus ten opzichte van de Europese Economische Gemeenschap onverkort behouden.

14 Zowel in de reeds aangevangen onderhandelingen over een voortzetting van de z.g. Lomé-conventie, als daarna – wanneer eventueel als gevolg van wijziging van de staatkundige structuur van de Antillen een nieuw

associatieverdrag nodig mocht blijken – dient gestreefd te worden naar een gunstiger regeling van de origine-bepalingen ten aanzien van in de Antillen verwerkte producten. In ieder geval dient de voortzetting van het aardolie-contingent in zijn huidige vorm en tenminste in zijn huidige omvang zeker te worden gesteld.

15 De Antillen dienen elke mogelijkheid tot uitbreiding van hun afzetmarkt door middel van hetzij regionale economische integratie danwel middels bilaterale versteviging van handelscontacten blijvend te onderzoeken en te benutten.

16 De oprichting van een 'handelscentrum' dient te worden bevorderd. Zulk een centrum zal zowel expositieruimte zijn als beurs. Daarbij zullen goederen en diensten tussen de Verenigde Staten, Latijns-Amerika en Europa kunnen worden verhandeld. Voorts dient er een centrum te komen waarin de 'off-shore' kantoren van internationale ondernemingen en financiële instellingen zijn gevestigd.

17 De landsverordening Vrije Zones (P.B. 1975, no. 211) dient zo gewijzigd, dat verwerking wordt toegestaan, derhalve dat de vestiging van industriële bedrijven in de zones mogelijk wordt gemaakt.

18 Het beheer van de Vrije Zones moet aan een privaatrechtelijk lichaam worden opgedragen (uiteraard blijft de overheid eigenaresse). Dit lichaam dient de Zones op zakelijke basis te exploiteren en een daadkrachtig en autonoom beleid te voeren.

19 Na de bouw van de geplande containerhavens is het voorlopig niet meer de havencapaciteit die voorrang moet hebben, maar de reorganisatie van het havenbeheer. De eventuele aanleg van een tweede industriehaven, voor wat Curaçao betreft, zal mede in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling dienen te worden beoordeeld.

20 Het is wenselijk dat de Antilliaanse Luchtvaart Maatschappij de succesvol begonnen uitbouw van zijn internationale lijnennet kan voortzetten. Daartoe is toegang tot de toeristenmarkt van Canada, de Verenigde Staten en Europa nodig. De ruimte daarvoor zou moeten worden verzekerd door herziening van de luchtvaartverdragen. Daarnaast legt de bijzondere positie van de maatschappij in het binnenlands verkeer haar verplichtingen op.

21 De mogelijkheden voor de Antillen om een substantieel aandeel te verkrijgen in het groeiend toeristisch luchtverkeer tussen Europa en het Westelijk Halfrond moeten worden uitgebuit. De huidige aanvoercapaciteit is onvoldoende. Voorts waren na te gaan, hoe een luchtvaartcomputercentrum te ontwikkelen valt, waaraan deelgenomen wordt door maatschappijen uit de regio en Zuid-Amerika.

22 Onder de huidige condities van infrastructuur en arbeidsmarkt lijkt het wenselijk de hotelbouw op Aruba te matigen en op Sint Maarten af te

remmen. Op Bonaire valt een relatief sterke activiteit te verwachten. Op Curaçao zal de matige groeimogelijkheid vooral op de bouw van middenklasse hotels gericht moeten zijn.

23 Bij een eventuele samenwerking tussen LAGO, resp. Shell-Curaçao en de Venezolaanse Staatsoliemaatschappij zouden ook de Antilliaanse overheden dienen te worden betrokken.

24 De kleine beginnende ondernemer dient gesteund, aangemoedigd en begeleid te worden. Daartoe zijn eilandelijke stichtingen nodig: de reeds bestaande Stichting Promoshon Empresa Chiki op Curaçao functioneert echter onvoldoende. Wellicht dat voor financiering en begeleiding van dergelijke stichtingen een taak is weggelegd voor de op te richten ontwikkelingsbank(en).

25 Binnen de op te zetten ontwikkelingsbank(en) dient een goed geoutilleerd beoordelingsapparaat voor projecten aanwezig te zijn.

26 Een te ontwikkelen kapitaalmarkt dient een zekere flexibiliteit te hebben. Om deze te kunnen garanderen, dient de Bank van de Nederlandse Antillen een liquiditeitsreserve op te bouwen. Daartoe zal zij in staat zijn na uitvoering van aanbeveling 7.

27 Ter bevordering van nationale besparingen ware de interest op Antilliaanse overheidsobligaties vrij van inkomsten- en winstbelasting te maken.

28 Het is wenselijk de Sociaal-Economische Raad van de Nederlandse Antillen opnieuw de belangrijke adviserende functie te geven, tot het uitoefenen waarvan zij werd ingesteld. De effectiviteit van de Raad zou kunnen worden vergroot, door op alle eilanden SER-onderafdelingen in te stellen. De vertegenwoordigers der eilanden in de SER zouden aan deze afdelingen verantwoording schuldig zijn.

30 Daar het tot nu toe aan een arbeidsmarktbeleid heeft ontbroken, ware het nuttig als eilandelijk en landelijk geïnstitutionaliseerd overleg zou plaatsvinden tussen vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven, om maatregelen die dit terrein raken op elkaar af te stemmen. Landelijk zou zulk overleg binnen een sectie van de SER kunnen plaatsvinden.

30 Er bestaan goede vooruitzichten voor op het toerisme gericht ambacht en nijverheid. Deze arbeidsintensieve activiteiten dienen daarom gestimuleerd te worden door betere begeleiding van de producenten, verbetering van opleiding, toelevering van grondstoffen, distributie van de producten en financiering van de werktuigen.

31 Als de Nederlandse Antillen hun functie als internationaal dienstencentrum willen handhaven en versterken, is een moderne, goed beheerde dienstverlening op het terrein van PTT, water- en electriciteitsvoorziening een eerste voorwaarde.

32 De diensten, vermeld onder 31, dienen kostendekkend te zijn. Daarbij dient echter overwogen, dat het verhogen van de watertarieven voor particulieren kan leiden tot verhoogde onttrekking van grondwater.

33 Het structurele, en steeds dreigender, tekort aan grondwater op Curaçao noopt tot overheidsingrijpen. De bouw van regenbakken dient aangemoedigd te worden, evenals het gebruik van gereinigd rioolwater voor landbouwdoeleinden.

34 De Fundashon Antiyano pa Energia verdient steun, opdat Antilliaanse deskundigheid op het terrein van de (alternatieve) energie wordt opgebouwd.

35 Het is wenselijk een strengere controle uit te oefenen op het voorkomen van chemische bestrijdingsmiddelen op groenten en fruit, zowel van lokale als buitenlandse herkomst.

VII *Het gelijktijdig bewerkstelligen van een dringend noodzakelijke positie-verbetering van de armste groepen vereist een zorgvuldig afgewogen pakket van economische beleidsmaatregelen. Daarnaast komen ook voorstellen in aanmerking tot het invoeren van enige nieuwe sociale verzekeringen, welke laatste tevens een sanering van de huidige ad hoc voorzieningen beogen.*

36 Bij een voortdurend strenge bewaking der overheidsuitgaven zou zulk een pakket maatregelen kunnen inhouden:
- a een verhoging van de progressie van de inkomstenbelasting en een verhoging van de belastingvrije voet;
- b een verhoging van het winstbelastingtarief;
- c een verhoging van de sociale premies en de sociale uitkeringen;
- d een verhoging van de reële lonen, met een concentratie op de lonen die in 1979 relatief het laagst zijn. De hieruit resulterende gemiddelde reële loonstijging mag niet boven de productiviteitsstijging uitkomen.

37 Het is wenselijk een algemene verpleegkostenverzekering in te voeren, mede om de huidige druk van uitgaven in de medische sector op de algemene middelen van de overheden te verminderen.

38 De invoering van een algemene onderstandsverzekering is gewenst, evenals die van een beperkte werkloosheidsverzekering.

VIII *De verdere uitbouw van de economie is op deze kleine eilanden slechts mogelijk als behoedzaam en vooruitziend met de beschikbare ruimte en andere milieu-factoren wordt omgegaan. Met name Sint Maarten, Aruba en Curaçao hebben in dit opzicht de grenzen van het toelaatbare bereikt of overschreden. Ruimtelijke ordening en milieubescherming dienen van nu af zeer ernstig te worden genomen: de economische en sociale overleving van de eilanden zijn ermee gemoeid.*

39 Het openbaar vervoer op Aruba en Curaçao dient verder te worden

uitgebreid. Uitbreiding en aanpassing van het wegennet in de Antillen dient in het kader van de ruimtelijke ordening te worden beoordeld.

40 Elk der grote eilanden dient een grondbedrijf te hebben. De kadastrale diensten dienen versterkt en beter georganiseerd te worden.

41 Bij onteigening in het kader van ruimtelijke ontwikkelingsplannen met bestemmingsvoorschriften, zou het wenselijk zijn om de waarde te bepalen op het tijdstip waarop het plan bekend wordt gemaakt of wordt vastgesteld in plaats van op het tijdstip van onteigening.

42 Er dienen meer woningen te worden gebouwd. Daartoe is onder meer, naast liberalisatie van de huurwetgeving, een verruiming van de hypotheekvoorzieningen gewenst. Door het scheppen van een beleningsfaciliteit voor hypothecaire vorderingen bij de Bank van de Nederlandse Antillen, zou het commerciële bankwezen ertoe gebracht kunnen worden om de looptijd van hypothecaire leningen te verlengen tot bijvoorbeeld dertig jaar.
Ook de faciliteiten voor voorfinanciering van woningbouw dienen te worden verruimd. De interest op obligaties van de Fundashon Kas Popular zou vrij van inkomsten- of winstbelasting dienen te zijn.

43 De vernieuwing van historisch en toeristisch waardevolle panden, of gehele stadswijken, is gewenst, vaak ook uit sociaal oogpunt. Daartoe kan het rapport Temminck Groll als uitgangspunt dienen. Aan huiseigenaren die een dergelijk pand renoveren, zou vrijdom van inkomsten- of winstbelasting over de verhuur gedurende een bepaalde periode kunnen worden toegezegd. Te denken valt voorts aan vervroegde afschrijving en subsidiëring.

44 Het is gewenst een intereilandelijke stichting, 'Fonds voor monumentenzorg en natuurbescherming', op te richten die de financiering van de Stichting Monumentenzorg, de Stichting Nationale Parken Nederlandse Antillen (STINAPA) en het in een Ecologisch Instituut om te vormen Caraïbisch Marien Biologisch Instituut (CARMABI) onderbouwt.

45 Per eilandgebied ware de Geneeskundige- en Gezondheidsdienst te belasten met de milieuhygiëne.

IX *Bij het onderwijs dient de moedertaal onderwijstaal te worden in de laagste klassen van het basisonderwijs. Het voortgezet onderwijs dient een eenvoudiger en effectiever structuur te krijgen. Bij handhaving van de algemene doelstelling van gelijkheid van onderwijskansen, dient relatief meer aandacht gegeven te worden aan de aanpassing van het onderwijs aan de te voorziene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.*

46 Er dient te worden aangevangen met de scholing van onderwijzend personeel teneinde dat in staat te stellen de moedertaal als onderwijstaal in de aanvangsklassen van het basisonderwijs te gebruiken. Tegelijk

dient begonnen te worden met de vervaardiging van de daarvoor benodigde leermiddelen.

47 Gezien de eisen die de Antilliaanse economie stelt en zal stellen aan degenen die in het arbeidsproces willen worden opgenomen, zou het van belang zijn te streven naar een onderwijssysteem dat de leerlingen de kans geeft een minimum van 10 à 11 klassen te doorlopen.

48 Een effectiever en eenvoudiger onderwijsstructuur zou een basis- en middenschool van 9 leerjaren, te vervolgen in het MBO en VO, dienen te omvatten.

49 In verband met de toekomstige ontwikkeling van de Antillen als internationaal dienstencentrum, moet een groter accent worden gelegd op economisch-administratieve en technische opleidingen. Hierbij blijft het onderwijs in het Spaans en Engels van groot belang.

50 Een zelfstandig wetenschaps- en onderzoeksbeleid in de Antilllen dient, in een verantwoorde verhouding tot de schaal van de samenleving en dus bescheiden van opzet, te worden nagestreefd. Daartoe ware een intereilandelijke stichting, 'Fonds voor wetenschap en hoger (beroeps-) onderwijs' te noemen, op te richten.

51 Laatstgenoemde stichting zou tevens op korte termijn de mogelijkheden moeten onderzoeken om, naast de huidige medische, andere specialistische 'post-graduate' cursussen in de Antillen te doen verzorgen, gericht op een publiek uit de Caraïbische regio, teneinde ook op het terrein van het wetenschappelijk onderwijs de brugfunctie van de Antillen gestalte te geven.

52 De zorg voor sociaal-culturele activiteiten is primair een eilandszaak. Voor de financiering van instellingen die voor meerdere eilanden van belang zijn zou een stichting opgericht kunnen worden, het 'Fonds voor sociaal-cultureel werk'.

53 De Stichting voor culturele samenwerking (STICUSA) zal zich dienen voor te bereiden op het afstoten van die activiteiten die primair óf tot de taak der eilanden behoren, óf tot die van een stichting als onder aanbeveling 52 bedoeld. De hierdoor vrijkomende gelden dienen voor een aantal jaren aan de eilanden, resp. de zojuist genoemde stichting ten goede te komen.
Een uitzondering hierbij vormen voorlopig de Bovenwindse Eilanden en Bonaire, waar de huidige opzet van de culturele centra onaangetast zou dienen te blijven.

54 De welzijnszorg dient eilandelijk georganiseerd te worden. De thans bestaande, tot één eiland beperkte, opleidingen op het gebied van sociaal-cultureel werk en welzijnszorg dienen te worden uitgebreid en ten dienste te staan van alle eilanden. Daarnaast dient meer gebruik te

worden gemaakt van opleidingsmogelijkheden in de regio. De rechtspositie van het personeel in de hier genoemde sectoren dient in overleg tussen de eilanden geregeld te worden.

X *Het doel op lange termijn van de ontwikkelingshulp moet zijn, deze overbodig te maken. Het beleid van de Antilliaanse overheden dient daarop gericht te zijn. De Nederlandse ontwikkelingshulp, bestemd voor eilandsactiviteiten, kan op korte termijn rechtstreeks door de betrokken eilanden worden aangevraagd en afgehandeld. Zolang op centraal niveau een coördinerende instantie bestaat, zal deze over zulke aanvragen dienen te worden ingelicht en daarover kunnen adviseren. Voor activiteiten die meerdere eilanden tegelijk ten goede komen dienen, waar nodig, privaatrechtelijke instellingen te worden opgericht, die eveneens rechtstreeks ontwikkelingshulp kunnen ontvangen. De overgang naar programhulp dient gefaseerd te geschieden. Tijdens de saneringsperiode dienen de huidige toetsingsprocedures onveranderd te blijven.*
In deze periode dienen eilandelijke ontwikkelingsplannen te worden opgesteld, die vervolgens programhulp (met globale toetsing) mogelijk zullen maken.

55 De commissie is zich ervan bewust dat vele van haar aanbevelingen zullen leiden tot vergroting van de vraag naar midden- en hoger kader. Dit betekent dat in de Antillen de scholing van zulk kader een hoge prioriteit dient te verkrijgen, hetgeen via de ontwikkelingshulp dient te worden ondersteund. Daarnaast dient op korte termijn, in verband met de voorziene sanering, de technische bijstand een extra accent te krijgen. Daarbij moet het de Antilliaanse overheden vrij staan om de benodigde expertise buiten Nederland te recruteren.

56 De commissie is van oordeel dat het relatief grote aandeel van infrastructurele voorzieningen in de tot nu toe verstrekte ontwikkelingshulp grotendeels voortvloeit uit het gefragmenteerde karakter van het Antilliaanse territoir, dat een veelvoud van kostbare voorzieningen noodzakelijk maakt, en uit de ondersteuning van de in het laatste decennium sterk uitgebreide dienstverlenende sector. De mogelijkheden van de industriële expansie zijn beperkt; daarentegen zal de voorziene uitbouw van de Nederlandse Antillen als internationaal dienstencentrum verdere ondersteunende infrastructurele investeringen vergen. Deze zienswijze betekent een duidelijke verlegging van de tot dusver algemeen geldende opvattingen over de ontwikkelingssamenwerking.

57 De commissie constateert dat de netto verwerkte ontwikkelingshulp verre achterblijft bij de jaarlijks door de Staten-Generaal hiervoor gevoteerde bedragen en zij acht het voortduren van deze discrepantie niet gewenst. Op korte termijn dient aan de hand van de op te stellen eilandelijke ontwikkelingsplannen een evenwichtiger afstemming tussen gevoteerd en verwerkt bedrag te worden verkregen.

1 Verantwoording en begrenzing

1.1 Verantwoording

De taak van de commissie laat zich omschrijven als het opstellen van een raamwerk voor de ontwikkeling op lange termijn van de Nederlandse Antillen, waarbij de hoofdlijnen op economisch, financieel, sociaal en cultureel terrein worden aangegeven. In de Nota van Toelichting op het benoemingsbesluit van de commissie wordt daarbij een drietal doelstellingen onderscheiden: vergroting van de economische weerbaarheid, uitbreiding van de permanente werkgelegenheid en verbetering van de levensomstandigheden. Het is duidelijk dat het op elkaar afstemmen van productie en vraag, zowel in materiële als in immateriële zin, uitgaande van reële mogelijkheden en verlangens maar ook van de noodzaak tot vergroting der eigen economische kracht op lange termijn, de kern van onze taak vormde.

Verbetering van de levensomstandigheden is overigens niet alleen in inkomen uit te drukken, maar betreft evenzeer het sociale, culturele en leefmilieu waaraan naar vermogen aandacht is besteed.

Met opzet wordt hierboven van een 'raamwerk' gesproken, welke term trouwens ook in de toelichting op de opdracht van de commissie wordt gebruikt. Het woord raamwerk suggereert immers beter dan 'integraal ontwikkelingsplan' dat het gaat om het aangeven van grenzen en alternatieve opties waarbinnen de wenselijke ontwikkeling zich kan voltrekken. Binnen deze grenzen dienen de betrokken politieke organen hun prioriteiten te bepalen en hun beleidsplannen af te stemmen. De grote onzekerheid over de wijze waarop de politieke verhouding tussen de eilanden gestalte zal krijgen, maakt het onwerkelijk uit te gaan van een centralistische overheidspolitiek die door de term 'integraal plan' wordt gesuggereerd. Wèl is er, voor het maken van macro-economische berekeningen – in overeenstemming met de opdracht – van uitgegaan, dat de eilanden van de Nederlandse Antillen enige vorm van economische samenwerking zullen blijven behouden.

De commissie heeft verder zoveel als doenlijk geprobeerd de ontwikkeling van de verscheidene maatschappelijke sectoren op elkaar af te stemmen, waarbij ook rekening is gehouden met de facetten milieu en ruimtelijke ordening. Een aantal voorbehouden zijn hier echter nodig. De Antillen hebben een kleine, kwetsbare, open en van talrijke externe invloeden afhankelijke economie. De Antillen hebben een bevolking van ca een kwart miljoen. Deze kleine populatie, die bovendien zeer

heterogeen is, heeft tot gevolg dat verwacht kan worden dat statistische extrapolaties een relatief sterke onbetrouwbaarheidsmarge vertonen, hetgeen een belangrijke handicap voor planning is. De Antillen, ten slotte, hebben ten tijde van het schrijven van dit rapport geen zekerheid over datum en vorm van hun toekomstige politieke status, extèrn en intern. Deze onzekerheid bemoeilijkt niet alleen de prognose op basis van extrapolatie, maar beïnvloedt ook het economisch gedrag op korte termijn.
Voor wat betreft de ook in de eerder genoemde Nota van Toelichting vermelde opdracht tot een concrete uitwerking van de analyse voor de eerstkomende vijf jaren, is de commissie tot de conclusie gekomen, dat een sanering op korte termijn van het financieel en economisch beleid van de betrokken overheden de hoogste prioriteit verdient. Elders in dit rapport wordt op de daartoe noodzakelijke beleidswijzigingen nader ingegaan.
De afwezigheid van basismateriaal was niet bevorderlijk voor het werk. Sinds 1975 zijn voor de Nederlandse Antillen geen Nationale Rekeningen vervaardigd (de enkele, vóór dat jaar gemaakt, waren onvolledig), en ook in talrijke andere opzichten werden ernstige moeilijkheden ondervonden bij het verkrijgen van enig inzicht in met name de productie-zijde van de Antilliaanse economie. Met teleurstelling werd vastgesteld dat het in de afgelopen jaren blijkbaar niet mogelijk is geweest een economisch-statistisch apparaat op te bouwen, dat voor het voeren van een verantwoord beleid onmisbaar mag heten. De lezer zal dan ook herhaaldelijk waarschuwingen tegenkomen over het tentatieve karakter van de berekeningen en schattingen. Niettemin wordt gemeend dat door een uitputtende benutting en verwerking van het wèl aanwezige materiaal en de wèl aanwezige ervaringskennis, de opdrachtgevers een aantal sociaal-economische beleidsalternatieven kan worden voorgelegd, die – voor het eerst – systematisch worden getoetst op hun effectiviteit met betrekking tot een aantal vooraf geformuleerde doelstellingen. Hierdoor kan een zakelijke discussie over het meest wenselijke beleid aanvangen.

1.2 Begrenzing van de opdracht

De politieke onafhankelijkheid van een staat, hoezeer ook dikwijls verkleind door invloeden die van buiten af op hem worden uitgeoefend, is gebaseerd op een internationaal erkende, duidelijk omschrijfbare en in die zin reële juridische status, te verkrijgen langs vastgestelde procedures: de souvereiniteit.
De economische onafhankelijkheid van een staat is evenzeer betrekkelijk; geopolitieke, demografische en talrijke andere elementen bepalen de mate waarin souvereine staten zich 'vrij' kunnen bewegen in het internationale economische verkeer, en zelfs de grootste en machtigste onder hen beschikken niet over een volledige bewegingsvrijheid. Er bestaan echter, anders dan bij de politieke 'onafhankelijkheid', geen formele maatstaven waaraan de economie van een land internationaal moet worden getoetst, alvorens het als zelfstandig opererende eenheid kan worden erkend.
Dit laatste geldt, mutatis mutandis, voor de sociale en culturele kenmerken van een onafhankelijke staat.

Terwijl het even loffelijk als belangrijk is dat de opdrachtgevende regeringen de commissie verzochten na te gaan hoe de 'weerbaarheid' van de Nederlandse Antillen te vergroten zou zijn, mede met het oog op een toekomstige politieke onafhankelijkheid, is het al even noodzakelijk hier vast te stellen dat er geen algemene maatstaven van weerbaarheid blijken te bestaan, waaraan een onafhankelijke staat moet voldoen. De aanbevelingen in dit rapport beogen de weerbaarheid in economisch, sociaal en cultureel opzicht van de Nederlandse Antillen te vergroten, maar er wordt niet gepretendeerd een 'weerbaarheidsgrens' te kunnen bepalen, waarboven politieke onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen mogelijk zou zijn; zulk een grens is langs wetenschappelijke weg niet vast te stellen, noch uit de huidige ervaringswereld af te leiden. Het leggen van zo'n grens zal het resultaat van een politieke consensus tussen beide regeringen kunnen zijn en valt als zodanig buiten het oordeel van de commissie.

Bestuurlijke afhankelijkheid

We ontkomen er echter niet aan, aandacht te vragen voor een aantal factoren, die niet uitdrukkelijk in de opdracht noch in de toelichtingen daarop zijn vermeld en die, in hun voor de Nederlandse Antillen specifieke combinatie, wél grenzen lijken te stellen aan de levensvatbaarheid van dit land als bestuurlijk (te onderscheiden van: politiek) onafhankelijke eenheid. De Nederlandse Antillen behoren in drieërlei opzicht tot de kleine landen: ze zijn klein in landoppervlak, klein in bevolking en ze hebben geringe natuurlijke hulpbronnen. Deze combinatie is niet zeldzaam.[1] Het kleine landoppervlak van de Nederlandse Antillen is gefragmenteerd over zes eilanden, waarvan de ene trits ca duizend kilometer van de andere verwijderd ligt. Dit is een veel zeldzamer gegeven en voor de Caribische Archipel uniek.
Terwijl men over de gewenste *mate* van bestuurlijke zelfstandigheid van de afzonderlijke eilanden van oordeel kan verschillen, brengt dit gegeven in elk geval met zich mee dat het bestuurlijke en voorzieningenapparaat van de overheid meer mankracht en investering vereisen dan indien er sprake was van een aaneengesloten territoir bij verder gelijke omstandigheden. De Nederlandse Antillen, tenslotte, beschikken thans over een, zeker voor de Caribische regio, hoog volume van bestuurlijke en andere overheidsvoorzieningen. Politieke onafhankelijkheid zal het aantal overheidstaken nog enigszins vergroten. Wil men, zoals de opdracht vermeldt, de sociale en economische weerbaarheid vergroten, dan zal dit gevolgen hebben voor het volume, maar tevens voor het peil der bestuurlijke en andere overheidsvoorzieningen. Dit alles roept niet alleen vragen op over de kosten der huidige en toekomstige bestuurlijke voorzieningen, vragen overigens die nog in termen van overheidsbudgettering en ambtenarenbeleid vertaald kunnen worden, maar, belangrijker, vragen over de zelfstandige bemanning der noodzakelijke overheidsposities.
De commissie meent dat deze vragen naar de mogelijke bestuurlijke onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen van een andere orde zijn dan die naar de economische, sociale en culturele weerbaarheid en wel omdat een bestuurlijke afhankelijkheid in

1. Zie Benedict, Burton, e.d., Problems of smaller territories, 1967.

het geval van de Nederlandse Antillen goeddeels wordt veroorzaakt door factoren van demografische en geopolitieke aard die nauwelijks te beïnvloeden zijn.
Binnen elk der eilanden waaruit de Nederlandse Antillen bestaan doet zich voor wat betreft het zelfstandige beheer en de uitvoering van aan het eiland(gebied) toegewezen overheidstaken een soortgelijk vraagstuk van bestuurlijke afhankelijkheid voor, als waarover zojuist gesproken werd voor het land als geheel.
De naar bevolking en hulpbronnen kleinste eilanden – Bonaire, de Bovenwindse Eilanden – kunnen geen dienstverlenend apparaat onderhouden, financieel en qua eigen recrutering, dat benodigd zou zijn voor het nakomen van al die taken die door de grotere eilanden – Aruba en Curaçao – als minimale grondslag voor eilandelijke zelfstandigheid worden verlangd. Zo is de commissie er herhaaldelijk op gewezen dat de eigen toerusting, arbeidsdeling en financiële middelen van de kleine eilanden geen adequate beheersing en uitvoering van de taken op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg mogelijk maken. Voor andere overheidstaken geldt dit evenzeer.
Er zou dan ook, meer dan tot nu toe, een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de regeling van de interne staatkundige structuur en die van de interne overheidstaken. De interne staatkundige structuur wordt bepaald door de politieke bevoegdheden die aan Land en eilandsorganen worden toegekend, en door de wijze waarop de politieke krachtsverhoudingen tussen de eilanden of eilandgebieden in de samenstelling van Staten en Kabinet worden weerspiegeld. Daarbij wordt gewoonlijk uitgegaan van de politieke gelijkwaardigheid en de juridische gelijkheid van de eilanden of eilandgebieden. Bij de interne overheidstaakverdeling dient daarentegen te worden uitgegaan van de *on*gelijkheid van de eilanden in termen van economische, bevolkings- en bestuurskracht.
In dit opzicht vallen de eilanden in tweeën uiteen: enerzijds Aruba en Curaçao, die op dit moment beide een voldoende grote bevolking en arbeidsdeling bezitten om een vergaande eilandelijke zelfstandigheid op het terrein der thans door de Nederlandse Antillen uitgeoefende overheidstaken te aanvaarden en anderzijds Bonaire en de Bovenwindse Eilanden, die daartoe (nog) niet in staat zijn.
Alleen voor Aruba en Curaçao geldt dan ook dat interne staatkundige verzelfstandiging kan samenvallen met verdere verzelfstandiging van het eilandelijk overheidsvoorzieningenapparaat. Aangezien het vooral de politieke verhouding tussen deze twee eilanden is die de algemene aandacht trekt, wordt aan zulk een samenvallen snel algemene geldigheid toegekend.
De daaruit voortvloeiende gedachte om een limitatieve opsomming van centrale overheidstaken en -voorzieningen constitutioneel te verankeren, wordt dan ook gewoonlijk toegespitst op de relatie Curaçao-Aruba, terwijl vervolgens met het oog op de kleinere eilanden een ontsnappingsclausule wordt ingebouwd, waardoor deze laatste (een deel van) de hun toegewezen taken en voorzieningen weer aan de centrale overheid kunnen delegeren, waardoor deze ten opzichte van de kleinere eilanden in een ambigue positie wordt geplaatst.
Het komt de commissie voor dat aan het beginsel van de eilandelijke zelfstandigheid meer recht zal worden gedaan, indien de kleinere eilanden dié taken en voorzieningen, die zij (vooralsnog) niet bij machte zijn uit te voeren en te beheren, naar eigen inzicht ófwel aan de centrale overheid kunnen delegeren, dan wel aan één of meer der

grotere eilandsbesturen, dan wel dat in onderlinge samenwerking intereilandelijke stichtingen of andere lichamen worden ingesteld, aan wie de behartiging van zulke taken en voorzieningen wordt opgedragen, onder politieke verantwoordelijkheid van de betrokken eilanden. De onzekerheid over de interne staatkundige structuur heeft ons ertoe gebracht aan de laatstgenoemde – immers staakundig-'neutrale' – mogelijkheid ruime aandacht te geven, zoals in Hoofdstuk 6 (Planning en ontwikkelingssamenwerking) zal blijken.

Vergelijkingen met de regio: staatkundige grenspositie

Binnen de Caribische Archipel heeft van de thans onafhankelijke staten alleen Barbados een bevolking (ca 250.000) van eenzelfde ordegrootte als de Nederlandse Antillen, maar hier betreft het een staat met een aanééngesloten territoir en een centralistisch bestuur. Kleinere Commonwealth-eilanden, die naar onafhankelijkheid streven of deze inmiddels hebben afgekondigd, hebben vooralsnog een veel eenvoudiger economische structuur dan de Nederlandse Antillen thans en een veel minder geavanceerd en gedifferentieerd overheidsapparaat, maar zullen nochtans bij eventuele souvereiniteit en voortgaande modernisering recruterings- en opleidingsproblemen ontmoeten van eenzelfde aard – zij het van andere orde – als hiervoor voor de Nederlandse Antillen aangeduid.
Het lijkt niet overdreven vast te stellen dat een op eilandelijke zelfstandigheid gefundeerde Nederlandse Antillen, met een overheidsdienstverlening op niet lager niveau dan thans, tussen de overige souvereine staten van het Caribisch gebied een positie sui generis zal innemen, dit vanwege zijn gefragmenteerd en uitééngelegen territoir, vanwege zijn ingewikkelde en kostbare bestuursapparaat[1] en vanwege zijn relatief hoog peil en volume van overheidsvoorzieningen; de combinatie van deze factoren – maar ook al de combinatie van de eerste twee – rechtvaardigt het vermoeden dat het hier handelt om een grensgeval van staatkundige levensvatbaarheid.
Deze constatering houdt verband met de opdracht aan de commissie, die immers moet aangeven hoe de economische, sociale en culturele weerbaarheid van de Nederlandse Antillen te vergroten is mede met het oog op een komende onafhankelijkheid. Hierin ligt de suggestie opgesloten dat de aanbevelingen zodanig dienen te zijn dat zij de levensvatbaarheid van de Nederlandse Antillen als onafhankelijke staat, voorzover niet van zuiver staatkundige factoren afhankelijk, welhaast garanderen.
De commissie rekent het daarom tot haar verantwoordelijkheid vast te stellen dat de factoren die deze grenspositie bepalen van zodanige aard zijn, dat zij zich niet of nauwelijks door de beleidsaanbevelingen laten beïnvloeden.

[1] d.w.z.: ingewikkeld en kostbaar als gevolg van de eilandelijke fragmentatie; de abnormale en onnodige groei van het overheidsapparaat in recente jaren blijft hier buiten beschouwing.

2 Doelstellingen en macro sociaal-economisch kader

2.1 Inleiding

Alvorens in de details van de sociaal-economische sectoren te treden, is het wenselijk in dit hoofdstuk enige aspecten van een meer globaal karakter aan de orde te stellen:

- de prioritaire doelstellingen die de commissie in dit rapport behandelt,
- de recente economische ontwikkelingen,
- de bevrediging van de basisbehoeften,
- de arbeidsmarktsituatie,
- de overheidsfinanciën en
- elementen van ruimtelijke ordening.

Op deze manier wordt een kader gegeven waarbinnen de sectoranalyses van de Hoofdstukken 3 en 4 hun plaats vinden. In Hoofdstuk 5 vinden we het macro-kader weer terug, maar dan in een toekomstperspectief. Daarmee is de cirkel dan rond, die geopend wordt met de doelstellingen van sociaal-economische politiek.

2.2 Doelstellingen van sociaal-economische politiek

Hier worden een drietal doelstellingen van economische politiek besproken, welke de commissie expliciet in beschouwing neemt, te weten:

a verbetering van de permanente werkgelegenheid;
b vergroting van de economische weerbaarheid en
c verbetering van de levensomstandigheden.

Deze doelstellingen volgen direct uit de taakomschrijving van de commissie. Doelstellingen zoals het streven naar evenwicht op de betalingsbalans en het handhaven van een monetair evenwicht komen daarbij vanzelfsprekend aan de orde.

De zeer ongunstige situatie op de arbeidsmarkt – met name in Curaçao met een werkloosheidspercentage van een kleine 20 % – geeft alle aanleiding de aanpak van het werkgelegenheidsvraagstuk in de Antillen centraal te stellen. Vooral het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid baart grote zorg. De in januari 1978 door de Werkgroep Integrale Ontwikkelingsplanning uitgebrachte adviezen beklemtonen de aandacht die dit probleem verdient.

De vergroting van de economische weerbaarheid zal, naar het oordeel van de commissie, vooral dienen te worden geïnterpreteerd als een grotere diversificatie van de export van goederen en diensten en een verbetering van de betalingsbalanspositie.
Als derde doelstelling wordt nagegaan op welke wijze een verbetering van de levensomstandigheden kan worden bereikt. Het ligt voor de hand hierbij vooral te denken aan de armste groepen in de Antilliaanse samenleving.
Na de identificatie van de drie hoofddoelstellingen van economische politiek zullen we achtereenvolgens moeten komen tot een concretisering van deze doelstellingen voor het doeljaar en een analyse van de mogelijkheden om deze doelstellingen te bereiken. De commissie heeft als horizon het jaar 1989 aangehouden en dat wordt het doeljaar genoemd.
In het algemeen zal moeten worden gestreefd naar een sterkere groei van de economie, omdat daarvan een gunstig effect op de werkgelegenheid, de weerbaarheid en mogelijk op de positie van de armsten in de samenleving mag worden verwacht.
Het streven naar een zo groot mogelijke groei is uiteraard gebonden aan bepaalde randvoorwaarden. Onder deze randvoorwaarden kunnen worden begrepen:

a de groeimogelijkheden van de verschillende sectoren, die in een open economie als die van de Antillen voor een belangrijk deel worden bepaald door externe factoren;
b de financiële middelen, benodigd voor het uitvoeren van investeringsprojecten.

Verder dient in verband met het streven naar een zo groot mogelijke economische weerbaarheid de groei zodanig te geschieden, dat de betalingsbalanspositie structureel wordt verbeterd en de kwetsbaarheid van de economie zoveel mogelijk wordt gereduceerd door naast het toerisme ook andere exportsectoren te stimuleren. Dit heeft duidelijke consequenties voor de keuze van de sectoren waarop in de toekomst zal worden gemikt.
In de derde plaats dient, teneinde een versnelde verbetering van de positie van de armsten te bereiken, grote aandacht te worden besteed aan verdelingsaspecten binnen de economie. Resumerend zal voor het bereiken van de gestelde doeleinden in dit rapport expliciet worden nagegaan in hoeverre een strategie van evenwichtige groei en herverdeling kan leiden tot de gewenste resultaten.

Verbetering permanente werkgelegenheid

Later in dit hoofdstuk zal worden aangegeven hoe de werkgelegenheidssituatie er in 1974 uitzag.[1] Veel reden tot optimisme geeft dit beeld niet. In eerste instantie moet dan ook worden nagegaan welke sectoren in de economie zich lenen voor een verdere groei in termen van schepping van arbeidsplaatsen.
Bij deze selectie dienen echter ook de twee andere hoofddoelstellingen niet uit het oog te worden verloren, om zodoende eventuele inconsistenties te vermijden.
Gedurende de afgelopen jaren kon bijvoorbeeld worden geconstateerd dat binnen de sector dienstverlening de overheidssector sterk werd uitgebreid. Uit de rapportage

[1] De commissie heeft 1974 gekozen als basisjaar voor haar berekeningen vanwege de betrekkelijke volledigheid van het cijfermateriaal.

van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de overheidssector op Curaçao blijkt dat de groei van het ambtenarenapparaat op dit eiland in de periode 1975–1978 gemiddeld 17 % per jaar bedroeg. Hoewel deze politiek gunstig lijkt voor de werkgelegenheid, is zij tevens strijdig met het streven naar economische weerbaarheid, doordat het overheidsbudget geen enkele ruimte laat voor het voeren van een actief investeringsbeleid, terwijl tevens de productiviteit ongunstig kan worden beïnvloed.
Hoe onevenwichtig de situatie op de arbeidsmarkt in de Antillen is, blijkt uit het feit dat de sector 'overige diensten' met als belangrijkste component de overheidssector éénderde van het totale aantal arbeidsplaatsen levert, terwijl het aandeel in totale werkgelegenheid van de sectoren handel, horeca, transport en communicatie, en bank- en verzekeringswezen eveneens ruim éénderde beloopt (zie tabel 2.5.6).
Teneinde te bepalen van welke sectoren het meeste effect mag worden verwacht voor het bereiken van de drie hoofddoelstellingen en welke sectoren daarbij de beste uitbreidingskansen hebben, moeten een aantal selectie-criteria worden geformuleerd.
Uit het oogpunt van de werkgelegenheid zouden het beste de arbeidsintensieve sectoren kunnen worden geselecteerd. Afgezien van de overheidssector blijken dat binnen de Antilliaanse situatie de sectoren bouw, horeca, bank- en verzekeringswezen, handel en de sector transport en communicatie te zijn. Als tweede selectiecriterium kan worden genoemd de mate waarin een bepaalde sector zou kunnen bijdragen tot verbetering van de betalingsbalanspositie. De voorkeur gaat dan uit naar die sectoren die op de export zijn gericht, dan wel naar importvervangende activiteiten. Hoewel importvervanging op zich belangrijk is, mag het effect hiervan voor de Antilliaanse economie niet worden overschat. De sectoren die aan het tweede selectie-criterium het beste voldoen, zijn de sectoren transport en communicatie, verwerkende industrie, horeca en vanuit een oogpunt van importvervanging de sectoren verwerkende industrie, voedselindustrie en de sector landbouw.
In de derde plaats kan worden gelet op de effecten voor de inkomensvorming. Een sector met een relatief gelijkmatige inkomensverdeling ten opzichte van andere sectoren en een hoog gemiddeld loon is aantrekkelijk vanuit een oogpunt van inkomensverdeling. Het blijkt dat in dit verband de oliesector, de sectoren transport en communicatie, horeca en voedselindustrie een hoge prioriteit hebben.
Deze criteria combinerend en rekening houdend met de vestigingsfactoren en de actuele ontwikkelingen van de verschillende sectoren, komt de commissie tot de conclusie dat vooral gestreefd moet worden naar uitbreiding van de commerciële diensten, zoals toerisme (horeca), transport en communicatie, alsmede het bank- en verzekeringswezen en de off-shore activiteiten.
Bij bovenstaande discussie moet bedacht worden dat er potentieel een spanningsveld bestaat tussen arbeidsplaatsencreatie aan de ene kant en het economisch draagvlak aan de andere. Het scheppen van arbeidsplaatsen mag nooit ten koste gaan van de economische overlevingskansen. Dit lijkt een banale suggestie, maar is het niet. Voor een gevoelige economie als de onderhavige is het van levensbelang dat alleen *productieve* arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Bovendien is het net zo belangrijk hoog-productieve activiteiten te hebben die niet zo zeer jobs als wel inkomen produceren – ook in het licht van de sociale voorzieningen die later in dit

rapport aan de orde komen. Dit alles maakt het noodzakelijk een fijn uitgebalanceerd economisch stimuleringsbeleid te voeren, dat noch in het uiterste van arbeidsplaatsen à tout prix vervalt, noch in dat van inkomensmaximalisering ondanks alles . . .!

Verhoging economische weerbaarheid

Deze doelstelling past logisch in de planning voor een land dat streeft naar politieke zelfstandigheid op niet al te lange termijn. Het is evenwel nodig om deze algemene doelstelling te vertalen in meer concrete termen:

1 een streven naar vergroting van de deelneming van Antilliaans kapitaal in de locale ondernemingen door:
   - a het stimuleren van de nationale besparingen en het mobiliseren ervan door onder andere het organiseren van een goed functionerende kapitaalmarkt;
   - b het opvoeren van de beleggingen in eigen land van reeds gevormde en nog te genereren fondsen;
   - c het doelgericht gebruik van ontwikkelingsgelden voor productieve investeringen; bij infrastructurele projecten zal de ondersteunende functie voor productieve activiteiten als een van de belangrijkste selectie-criteria dienen te worden gehanteerd;
   - d het actief optreden van de overheid bij de stimulering van de investeringen; een snelle en adequate begeleiding van potentiële investeerders (zowel Antilliaanse als buitenlandse) is daarbij van groot belang; de overheid zal hierbij het belang van een diversificatie van de ecomomie in het oog moeten houden.

2 een verkleining van het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans door:
   - a voorwaarden te creëren voor de uitbouw van export-gerichte bedrijvigheid; voor de Antillen is in dit verband mogelijk een rol weggelegd als dienstencentrum in het financieel-economisch contact tussen Europa en Latijns-Amerika;
   - b het benutten van verdere mogelijkheden voor importvervangende industrie; gezien de hoge loonkosten en de 'factor-endowments' op de Antillen lijken deze mogelijkheden zeer beperkt;
   - c een beperking van het consumptief crediet.

Positieverbetering van de armste groepen

Het opnemen van deze doelstelling is ingegeven door de overweging dat economische groei niet automatisch een lotsverbetering van alle inkomensgroepen in de samenleving tot gevolg heeft. De analyse die zal worden gevolgd houdt zich expliciet bezig met de armere groepen in de samenleving en heeft onder meer tot doel een beschrijving te geven van het proces dat moet leiden naar een verhoging van de levensstandaard van deze groepen. Hierbij wordt het begrip 'Basic Needs' (BN) of 'basisbehoeften' gehanteerd.
Basisbehoeften, zoals in dit rapport gehanteerd, omvatten twee elementen: ten

eerste een aantal minimum behoeften in de sfeer van de particuliere consumptie, zoals voldoende voeding, kleding en huisvesting en ten tweede fundamentele collectieve diensten, zoals drinkwatervoorziening, gezondheidszorg, onderwijs, openbaar vervoer en de collectieve aspecten van huisvesting. Teneinde te kunnen komen tot aanbevelingen met betrekking tot een BN-politiek zullen de basisbehoeften allereerst moeten worden geïdentificeerd en gekwantificeerd.[1] Vervolgens zullen de basisbehoeften in de consumptieve sfeer worden vertaald in inkomenstermen. Met andere woorden, er wordt een *per capita* inkomen bepaald, dat de bevrediging van een aantal basisbehoeften voor een individu mogelijk maakt. Verder zullen de kostenaspecten van de basisbehoeften in de collectieve sfeer moeten worden geanalyseerd en zal tevens de financiering ervan aan de orde moeten komen.

Voor wat betreft de basisbehoeften in de consumptieve sfeer kan een analyse van de inkomensverdeling van de huishoudens informatie geven over het aantal huishoudens, dat een inkomen heeft dat ontoereikend is voor de bevrediging van de basisbehoeften. Om de gewenste situatie versneld tot stand te brengen zal een verandering van zowel het gemiddelde als de scheefheid van de inkomensverdeling moeten worden gerealiseerd. De inkomensverdeling van huishoudens hangt af van een aantal factoren; ten eerste de inkomensverdeling van de inkomenstrekkers, ten tweede de belastingstructuur en sociale uitkeringen. Op zijn beurt hangt de inkomensverdeling van de beroepsbevolking onder andere af van de productiestructuur. Een aantal van deze factoren zijn direct of indirect beïnvloedbaar door de overheid. De analyse ten behoeve van een basisbehoeften-politiek zal zich niet kunnen beperken tot de armste groepen in de samenleving. Zij zal het gehele sociaal-economisch beleid moeten omvatten.

Teneinde na te gaan of bepaalde BN-strategieën haalbaar zijn, zal in Hoofdstuk 5 een integrale toetsing plaatsvinden op een zodanige wijze, dat alle hier vermelde doelstellingen tot hun recht komen. Dan zal blijken of de in dit hoofdstuk geïsoleerd geformuleerde doelstellingen al of niet onderling inconsistent zijn en in conflict komen met randvoorwaarden, zoals evenwicht op de betalingsbalans, financiering van investeringen en budgetrestricties voor de overheid.

2.3 Recente economische ontwikkelingen en ramingen van de nationale rekeningen van 1974

Nu de doelstellingen zijn geïdentificeerd en van commentaar voorzien, is het zaak de mogelijkheden en limieten van de Antilliaanse economie in het recente verleden nader te bezien.

In haar laatste rapportage over de economische ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen geeft het IMF aan, dat in de periode 1976–1977 een toename van de economische bedrijvigheid alleen in de dienstensector viel waar te nemen en dat de activiteiten in de industriële sector afnamen als gevolg van het sluiten van drie vestigingen in de electronische en de chemische sector.[2] Ook de bouwsector werd

[1] Zie Bijlage I.
[2] IMF, Kingdom of the Netherlands – Netherlands Antilles – Recent economic developments, 1978, p. 16.

geconfronteerd met een afnemende activiteit als gevolg van het aflopen van een aantal grote projecten. Het gevolg van dit alles was dat de werkgelegenheid in de particuliere sector sterk afnam en slechts gedeeltelijk kon worden gecompenseerd door een sterk groeiende overheidssector. Onder meer door de relatief hoge loonvoet in de Antillen kon het kleine aantal import-vervangende industrieën slechts functioneren achter een hoge tolmuur. Overigens bieden deze industrieën slechts werk aan iets meer dan 1.000 mensen. Gezien de ervaringen met import-vervangende industrie en de beperkte locale markt, lijken er weinig gunstige vooruitzichten te bestaan voor een verdere stimulering van importvervanging. De werkloosheid wordt voor 1979 op omstreeks 19 % geschat.

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën zag er voor de periode 1974 tot 1979 ook niet rooskleurig uit. Terwijl voor 1974 het overheidsbudget nog een overschot vertoonde van omstreeks NA*f* 56 mln, wordt door de commissie voor 1979 een tekort geschat van ongeveer NA*f* 69 mln (prijzen 1979). Dit is equivalent met 4.2 % van het geschatte bruto binnenlands product in dat jaar.

Het IMF schat dat in de periode 1976–1977 omstreeks 30 % van de beroepsbevolking het minimumloon verdiende. Het sterkst vertegenwoordigd in deze groep zijn degenen die werkzaam zijn in sectoren waar geen collectieve arbeidsovereenkomst bestaat. Het basisbehoefteninkomen, zoals dat later in dit hoofdstuk zal worden gekwantificeerd, houdt in dat het gemiddelde minimum gezinsinkomen per maand, vereist voor de bevrediging van de basisbehoeften, moet liggen tussen ongeveer NA*f* 225 en NA*f* 375 (prijzen 1974). Volgens de gegevens van het IMF lagen in 1974 de minimumlonen in de Nederlandse Antillen tussen de NA*f* 111 en NA*f* 383, afhankelijk van de bedrijfstak. De conclusie is dat in een aantal bedrijfstakken, met name de landbouw, de handel en die welke huishoudelijk personeel omvat, de minimumlonen onvoldoende zijn om een redelijk bestaansminimum te garanderen voor grotere huishoudens.

In 1975 ontvingen de Nederlandse Antillen een van de hoogste bedragen per hoofd ter wereld aan ontwikkelingshulp, ongeveer $ 189 = NA*f* 300.[1] Bijna alle ontwikkelingshulp komt van Nederland en de Europese Gemeenschap. De hulp van Nederland vindt plaats in het kader van vijfjarenplannen, waarvan de derde afliep in 1976. In het IMF-verslag valt een impliciete kritiek te beluisteren op de *ad hoc* wijze waarop deze hulp wordt gegeven:

> 'Rather than providing a macro-economic framework for a development strategy, each phase of the Multi-year Plan consisted mainly of an agreement between the Netherlands Antilles and the Netherlands on an amount of development aid available over a five years' period'.

Door problemen bij het identificeren en implementeren van geschikte projecten was volgens het IMF slechts 60 % van het beschikbare bedrag aan hulp overgemaakt en besteed. Een tweede karakteristiek van de ontwikkelingshulp is het hoge aandeel van infrastructurele projecten in het totaal: omstreeks 75 % van de ontwikkelingshulp over de periode 1962–1977 ging naar projecten voor huisvesting, transportfaciliteiten en sociale infrastructuur.

[1] Hierbij moet worden opgemerkt dat zulk een cijfer niet zonder meer met dat voor grote, dichtbevolkte landen kan worden vergeleken. Alleen al de eilandelijke fragmentatie der Nederlandse Antillen maakt de benodigde infrastructurele investeringen relatief kostbaar.

De nationale rekeningen van de Nederlandse Antillen in 1974 (ramingen)

Uitgaande van een vereenvoudigd schema van verbanden binnen de Antilliaanse economie en tussen de Antilliaanse economie en het buitenland, heeft de commissie getracht de nationale rekeningen te kwantificeren. Ten gevolge van het schaarse informatiemateriaal heeft deze kwantificering plaatsgevonden voor het jaar 1974, omdat voor dit jaar nog enig cijfermateriaal beschikbaar was.[1] Waar dit niet het geval was, zijn de ontbrekende cijfers geschat.
De finale vraagcomponenten zijn per sector geschat en weergegeven in tabel 2.3.1.

Tabel 2.3.1 Ramingen van de finale vraagcomponenten en bruto toegevoegde waarde per sector van oorsprong (× mln NAf), 1974

Sectoren	Consumptie	Overheids-consumptie	Investe-ringen	Exporten	Importen	Bruto toegevoegde waarde
1 Landbouw	15.3	–	–	0.1	57.6	11.0
2 Voedselindustrie	122.1	–	–	32.8	134.0	16.6
3 Olie	7.1	–	–	5792.2	5824.1	192.2
4 Energie en water	24.9	4.9	–	14.8	1.9	37.9
5 Verwerkende industrie	111.0	14.3	240.5	233.3	552.3	67.2
6 Bouw	3.0	4.9	240.5	–	53.0	71.1
7 Handel	158.9	4.4	–	30.0	4.9	186.5
8 Transport en communicatie	19.6	2.2	–	446.4	185.0	97.4
9 Horeca	3.8	–	–	144.2	23.6	94.4
10 Bank- en verzekeringswezen	72.9	–	–	15.8	60.4	38.6
11 Overige diensten	64.1	212.4	–	8.5	38.1	297.1
Totaal	602.7	243.1	481.0	6718.1	6934.9	1110.0

Bronnen: Budgetonderzoek 1974.
Nationale rekeningen 1974.
Bureau voor de Statistiek.
Bank van de Nederlandse Antillen.
Ramingen Gemengde Commissie.

De consumptie van de huishoudens is geschat met behulp van gegevens van het Budgetonderzoek 1974, terwijl de onderverdeling naar sector heeft plaatsgevonden door middel van een geschatte toedeling van de geconsumeerde goederen naar de sector van oorsprong. De consumptie van de huishoudens is geschat op 602 mln. De waarde van de overheidsconsumptie is geschat op 243 mln, terwijl de onderverdeling naar sector is geraamd aan de hand van de loonsom en de uitgaven van de diverse departementen voor aankopen. De totale bruto investeringen zijn geraamd op ca 481 mln. Aangenomen is, dat deze investeringen voor de helft door de sector verwerkende industrie en voor de helft door de bouwsector zijn geleverd.

[1] Zie de (onvolledige) Nationale Rekeningen 1974, Bureau voor de Statistiek, Willemstad.

De in- en uitvoer van goederen zijn onderverdeeld naar de verschillende sectoren door van alle goederen na te gaan in welke sector zij voortgebracht zijn met behulp van een SITC–ISIC overgangscode. De in- en uitvoer van diensten zijn onderverdeeld naar sector op basis van ramingen van de commissie. Opgemerkt zij, dat van de dienstenbalans uitgezonderd zijn: de off-shore belasting en de buitenlandse schenkingen. die inkomens zijn voor de overheid, en de overmakingen van huishoudens naar het buitenland.
Het totaal van de finale vraag bedraagt 1.110 mln NAƒ, een bedrag dat per definitie gelijk is aan het bruto binnenlands product (BBP). Tabel 2.3.1 geeft ook een onderverdeling van het BBP naar sector van oorsprong, dit onder het hoofd 'bruto toegevoegde waarde'. Door het ontbreken van productie-statistieken draagt deze onderverdeling een zeer tentatief karakter. Zij is gebaseerd op de loon- en salarisaandelen van de diverse sectoren enerzijds en anderzijds op hypothesen betreffende de verhouding van de remuneratie van kapitaal en arbeid voor ieder van de sectoren.

Het bruto binnenlands product

Het BBP[1] is opgebouwd uit lonen, salarissen en sociale lasten (660 mln.), afdrachten aan de overheid (28 mln aan indirecte belastingen, 36 mln aan invoerheffingen en 107 mln aan winstbelasting) en aan netto winsten (175 mln). Van deze winsten wordt 65 mln uitgekeerd aan ingezetenen en 110 mln wordt naar het buitenland overgemaakt.

Tabel 2.3.2 Het BBP en zijn bestedingen (1974)

Particuliere consumptie	602	Lonen	660
Overheidsconsumptie	243	Indirecte belasting	28
Bruto investeringen	481	Invoerheffing	36
Saldo lopende rekening	−216	Winstbelasting	107
		Afschrijvingen	104
		Winsten t.g.v. ingezetenen	65
		Winstovermakingen buitenland	110
Binnenlandse bestedingen	1110	Bruto binnenlands product	1110

Huishoudens

Het totaal van de middelen van de huishoudens is geschat op 767 mln. Behalve aan lonen (660 mln) en aan winsten (65 mln) hebben de huishoudens in 1974 43 mln van de overheid aan sociale uitkeringen ontvangen. Daartegenover stonden betalingen aan de overheid van 97 mln, waarvan 64 mln aan directe belasting en 33 mln aan premies voor sociale verzekeringen. Dit resulteert in een beschikbaar

[1] Dit omvat per definitie de toegevoegde waarde gegenereerd in de oliesector.

inkomen van 670 mln. Daarvan hebben de huishoudens 602 mln geconsumeerd, 38 mln overgemaakt naar het buitenland en 30 mln bespaard.

Tabel 2.3.3 Rekening huishoudens (1974)

Ontvangsten		Bestedingen	
Lonen	660	Particuliere consumptie	602
Winsten t.g.v. ingezetenen	65	Directe belasting	64
Sociale uitkeringen	43	Premies sociale verzekeringen	33
		Besparingen (nationaal)	30
		Overmakingen naar buitenland	38
Totaal	767	Totaal	767

Overheid

In 1974 had de Antilliaanse overheid de beschikking over 343 mln. Van dit overheidsbudget was 171 mln afkomstig van bedrijven, 97 mln van de huishoudens en 75 mln van het buitenland, waarvan 46 mln in de vorm van off-shore belasting en 29 mln (netto) in de vorm van schenkingen. Deze middelen zijn als volgt besteed: de overheid consumeerde 243 mln, keerde 43 mln aan huishoudens uit en bespaarde 57 mln.

Tabel 2.3.4 Rekening overheid (1974)

Ontvangsten		Bestedingen	
Indirecte belasting	28	Overheidsconsumptie	243
Invoerheffing	36	Sociale uitkeringen	43
Winstbelasting	107	Besparingen	57
Directe belasting	64		
Premies sociale verzekeringen	33		
Off-shore belasting	46		
Schenkingen (netto)	29		
Totaal	343	Totaal	343

Investeringen

De bruto binnenlandse investeringen zijn voor 1974 geraamd op 481 mln. De bedrijven, huishoudens en overheid financierden respectievelijk 104 mln, 30 mln en 57 mln. Omdat het buitenland een bedrag van 329 mln financierde, kon er een toename in de goud- en deviezenvoorraad plaatsvinden (–40 mln).

Buitenland

Het buitenland ontving van de bedrijven (110 mln) en van de huishoudens (38 mln) een bedrag van 148 mln. Daartegenover stond een negatief saldo op de lopende

Tabel 2.3.5 Kapitaalrekening (1974)

Financiering van de kapitaalvorming		Kapitaalvorming	
Afschrijvingen	104	Bruto investeringen	481
Besparing huishoudens	30		
Besparing overheid	57		
Buitenlandse investeringen	329		
Toename goud- en deviezenvoorraad	−40		
Totaal	481	Totaal	481

rekening, een betaling van 46 mln aan off-shore belasting en 29 mln aan schenkingen. Het buitenland investeerde een bedrag van 329 mln in de Antillen. Hierdoor nam per saldo de goud- en deviezenvoorraad van de Antillen toe.

Tabel 2.3.6 Rekening buitenland (1974)

Ontvangsten		Bestedingen	
Winstovermakingen naar buitenland van de Antillen	110	Saldo lopende rekening goederen en diensten	−216
Overmaking naar buitenland van huishoudens in de Antillen	38	Off-shore belasting	46
		Schenkingen (netto)	29
		Buitenlandse investeringen	329
		Toename goud- en deviezenvoorraad	−40
Totaal	148	Totaal	148

Bovenstaande rekeningen kunnen worden gecomprimeerd in een zogeheten transactiematrix. Dit is een overzicht van de middelen en bestedingen van de onderscheiden sectoren (zie tabel 2.3.7). Men dient deze tabel als volgt te lezen. Op de regels staat van elke sector de herkomst van de middelen en in de kolommen staan van elke sector de bestedingen. Zo staat op de regel van de sector overheid en in de kolom van de productiesector een bedrag van 171 mln. Dit is het bedrag

Tabel 2.3.7 Transactie-matrix (× mln NAf), 1974

	Productie	Huishoudens	Overheid	Investeringen	Buitenland	Totaal
Productie[1]	0	602	243	481	−216	1110
Huishoudens	725	0	43	0	0	767
Overheid	171	97	0	0	75	343
Kapitaal rekening	104	30	57	0	289	481
Buitenland	110	38	0	0	0	148
Totaal	1110	767	343	481	148	

[1] Zowel bedrijven als overheid.

dat de productiesectoren aan de overheid afdragen aan indirecte belasting, invoerheffing en winstbelasting. Alle overige bedragen zijn op een zelfde wijze te herleiden uit bovenstaande rekeningen.

De periode 1974–1979

In de tabellen 2.3.8 en 2.3.9 wordt een beeld gegeven van de economie van de Antillen voor 1979, analoog aan de wijze waarop dat zojuist voor 1974 is gebeurd. Deze cijfers zijn verkregen door ramingen op basis van informatie uit 1974 en vormen het tussenresultaat van de vooruitberekeningen die in Hoofdstuk 5 gepresenteerd zullen worden. Daarbij werden voor deze vijfjarige periode veronderstellingen gemaakt over de groei van de productie per sector, over de productiviteitsverbetering en over de groei van de exporten. Hoewel de berekeningen zijn uitgevoerd in constante prijzen (1974), geven de tabellen uitkomsten in prijzen 1979.

Tabel 2.3.8 Transactie-matrix, 1979 (× mln NAf; prijzen 1979)[1]

	Productie	Huishoudens	Overheid	Investeringen	Buitenland	Totaal
Productie[2]	0	923	494	327	–107	1636
Huishoudens	1116	0	64	0	0	1180
Overheid	219	151	0	0	118	489
Kapitaal rekening	153	49	–69	0	193	327
Buitenland	148	57	0	0	0	205
Totaal	1636	1180	489	327	205	

[1] Door afronding kunnen totalen afwijken.
[2] Zowel bedrijven als overheid.

Tabel 2.3.9 Componenten finale vraag per sector van oorsprong, 1979 (× mln NAf; prijzen 1979)[1]

Sectoren	Consumptie		Investeringen	Exporten	Importen
	Huishoudens	Overheid			
1 Landbouw	23	0	0	0	77
2 Voedselindustrie	187	0	0	44	208
3 Olie	11	0	0	5357	5520
4 Energie en water	41	10	0	20	13
5 Verwerkende industrie	164	29	164	285	564
6 Bouw	5	10	164	0	14
7 Handel	239	9	0	41	16
8 Transport en communicatie	28	4	0	634	232
9 Horeca	6	0	0	221	21
10 Bank- en verzekeringswezen	120	0	0	21	77
11 Overige diensten	99	432	0	11	28
Totaal	923	494	327	6635	6742

[1] Door afrondingen kunnen totalen afwijken.

Hiertoe is een inflatiepercentage van ruim 6 % per jaar gebruikt. Bij de nu volgende bespreking van de *ontwikkeling* over deze periode zal in het algemeen worden gerefereerd aan volume-grootheden (i.e. gemeten in prijzen 1974).
Voor de oliesector is in de periode 1974–1979 uitgegaan van een daling van de productie. Dit betekent voor de werkgelegenheid in deze sector een verlies van in totaal ca 780 arbeidsplaatsen.
De werkgelegenheid in de oliesector per ultimo 1979 wordt geschat op ca 3.700 man. Voor de sectoren verwerkende industrie en bouw wordt een daling van de productie verondersteld. Met name het verdwijnen van de electronische industrie op Curaçao alsmede de ontwikkelingen in de bouwsector rechtvaardigen deze veronderstelling. Op basis van cijfers tot en met 1977 kon worden berekend, dat de reële groei van de productie in de horecasector sinds 1974 gemiddeld 4 % per jaar bedroeg. De exportontwikkeling in deze sector vertoonde een soortgelijk beeld. Voor 1974 werd het volume geschat op ca 140 mln en de geraamde stijging voor de periode 1974–1979 bedraagt ca 20 mln. Het exportvolume van de verwerkende industrie daalde in lijn met de terugval van de productie van ca 230 mln in 1974 tot ca 210 mln in 1979. Uit recente cijfers over de overheidssector kan worden afgeleid dat de reële groei van de overheidsuitgaven over de periode 1974–1979 gemiddeld 8.5 % per jaar bedroeg. Voor de groei van het volume van de productie van de sector overige diensten[1] werd een gemiddelde van ruim 7 % per jaar aangehouden. Dit houdt in dat, gegeven het relatief zware aandeel van deze sector in de totale werkgelegenheid en het zeer arbeidsintensieve karakter van deze sector, het aantal arbeidsplaatsen ten opzichte van 1974 met ca. 7.800 man (waarvan ruim 40 % in de overheidssector) toenam tot ruim 30.000 in 1979.
Op grond van deze veronderstellingen wordt de reële groei van het bruto binnenlands product over 1974–1979 geschat op 1.8 % per jaar. Verder dient te worden vermeld dat bij ramingen van 1979 is uitgegaan van een bevolkingsgroei van 1.05 % en van een groei van de beroepsbevolking van 3 %. Dit houdt in dat in de periode 1974–1979 gemiddeld 2.600 arbeidsplaatsen per jaar extra hadden moeten worden gecreëerd om de toename van de beroepsbevolking op te vangen. Het blijkt dat de groei van de productie de afgelopen 5 jaar is achtergebleven bij de groei van de beroepsbevolking. We weten reeds dat het werkloosheidspercentage voor 1979 wordt geraamd op ca 19 % (was 16 % in 1974). Het totaal aantal arbeidsplaatsen voor 1979 wordt geschat op ruim 76.000. Vergeleken met een aantal van 67.760 in 1974 betekent dit een jaarlijkse groei van ca 1.650 arbeidsplaatsen. Uitgaande van een basisbehoeften-inkomen van 1.000 NA*f* (prijzen 1974) per persoon per jaar blijkt dat in 1979 nog zo'n 20 % van de bevolking een inkomen heeft dat ontoereikend is om de basisbehoeften te bevredigen. Wordt echter 1.500 NA*f* (prijzen 1974) als criterium gehanteerd, dan blijkt dat percentage in 1979 37 % te zijn. Een en ander betekent een lichte verbetering ten opzichte van 1974, hetgeen in overeenstemming is met de groei van de reële lonen met gemiddeld 0,5 % per jaar. Voor de oliesector en het bank- en verzekeringswezen is deze ontwikkeling duidelijk gunstiger geweest: respectievelijk 2.7 % en 2.3 % per jaar.

[1] Deze sector omvat behalve de overheidssector ook de overige commerciële diensten.

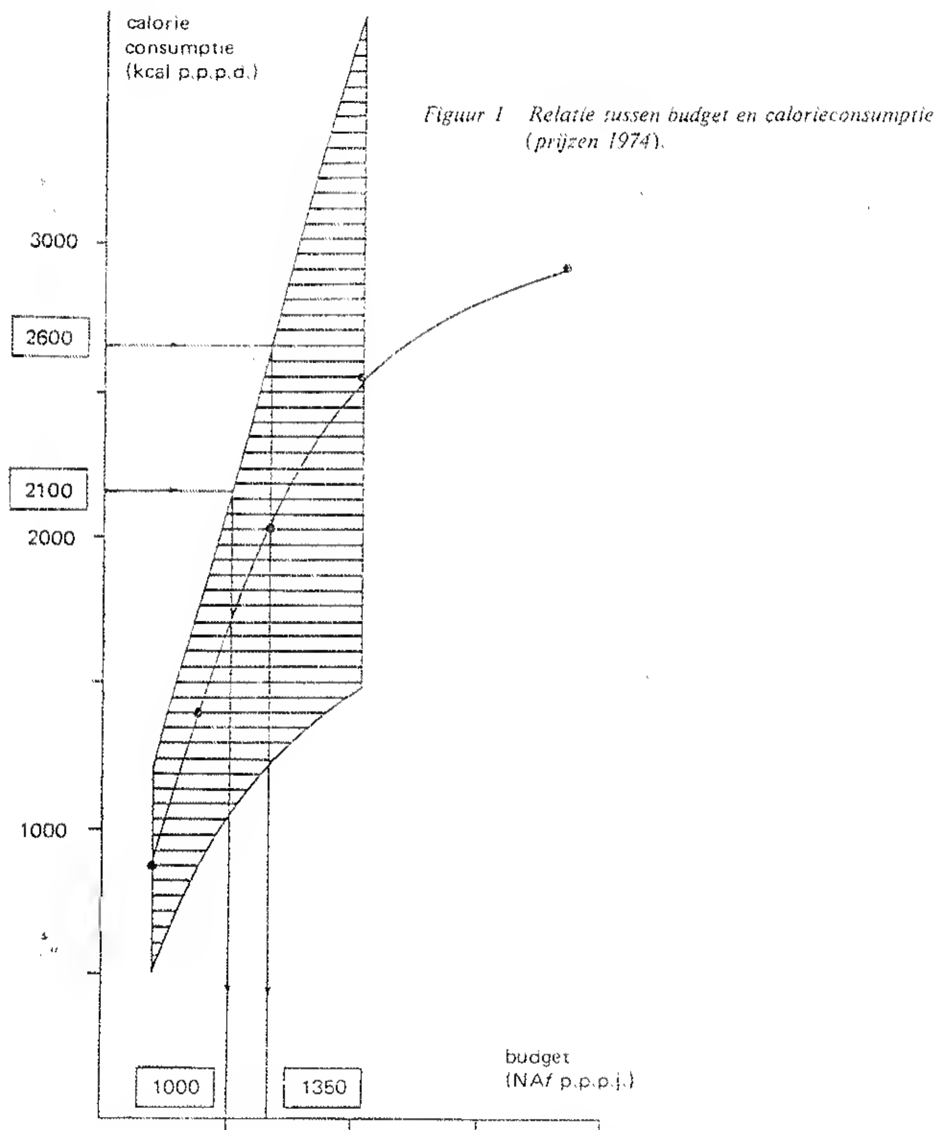
Kort samengevat levert de situatie in 1979 het beeld van een stagnerende economie. Ten opzichte van 1974 blijkt het volume van de investeringen met ca 50 % te zijn teruggelopen van een niveau van 480 mln in 1974 tot een niveau van ca 240 mln in 1979. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat de investeringen in 1974 wel aan de hoge kant lijken, mede als gevolg van de uitvoering van een aantal incidentele projecten als de constructie van een olie-overslagbedrijf op Bonaire en de hotelbouw op Aruba. Het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans wordt voor 1979 geraamd op ca 107 mln (prijzen 1979) vergeleken met een tekort in 1974 van ca 216 mln. Deze relatieve verbetering vindt voornamelijk zijn oorzaak in de terugval van de vraag naar investeringsgoederen. De overheidsconsumptie bedraagt in 1979 ongeveer 490 mln (prijzen 1979). Het geraamde totale tekort op het overheidsbudget bedraagt voor 1979 een kleine 70 mln. In 1974 vertoonde dit budget nog een overschot van een kleine 60 mln.
Zoals uit bovenstaande uiteenzetting duidelijk is geworden, heeft de monetair-financiële situatie in de Nederlandse Antillen dus een ingrijpende achteruitgang ondergaan. Het beheer van de overheidsfinanciën is uit de hand gelopen, de betalingsbalans vertoont een omvangrijk tekort.
De invoering van saneringsmaatregelen is niet slechts urgent uit een oogpunt van directe bescherming van de internationale deviezenreserves. Zij is ook onontbeerlijk voor het vestigen van een vertrouwen in de handhaving van de wisselkoers en een herstel van de financiële stabiliteit in de Nederlandse Antillen. Dat vertrouwen vormt, evenals politieke zekerheid, een onmisbare voorwaarde voor een voldoende bereidheid tot investeren. Hoe langer met het nemen van maatregelen wordt gewacht, hoe meer de investeringsgroei, die nodig is voor een uiteindelijke bevredigende ontwikkeling in de Nederlandse Antillen, in gevaar wordt gebracht.

2.4 Basisbehoeften en profilering der armere groepen

Zelfs in een relatief bevoorrechte economie zoals die van de Nederlandse Antillen ondanks de recente problemen nog steeds is, zal men groepen in de bevolking vinden die niet het inkomen hebben om zich een pakket consumptieve en collectieve goederen te verschaffen dat in die maatschappij algemeen als een minimum wordt gezien. Basisbehoeften is zowel een absoluut als een relatief begrip. Wat als een minimum-pakket wordt beschouwd in Nederland kan niet hetzelfde zijn als in Bangla Desh en dat zal weer verschillen met de Nederlandse Antillen. Men moet zich eveneens realiseren dat relatief hoge lonen niet noodzakelijkerwijze inhouden dat men daarvoor veel kan kopen noch dat er geen inkomensverdeling-probleem zou zijn. Het is daarom interessant het basisbehoeften-inkomen te berekenen, d.w.z. het inkomen dat nodig is om een pakket essentiële consumptiegoederen te kopen. Dat wordt in dit rapport gedaan aan de hand van de basisbehoeften voeding en huisvesting.

Voeding

De normen voor voeding, zoals deze volgen uit de analyse in Bijlage I, liggen in bet interval van *2.100* kcal tot *2.600* kcal per persoon per dag, afhankelijk van de mate



Figuur 1 Relatie tussen budget en calorieconsumptie (prijzen 1974).

van inspanning welke geassocieerd is met een bepaalde (beroeps-)activiteit. Het is goed er op te wijzen dat bovengenoemde calorie-waarden zijn verkregen door een middeling met betrekking tot de verwachte samenstelling van de Antilliaanse bevolking. De grenzen van bovenstaande interval zullen als *normbedragen* worden gehanteerd.
Het is duidelijk dat gebruik van de calorie-maatstaf voor het meten van de kwaliteit van voeding aan kritiek onderhevig is, omdat dit criterium de samenstelling van het calorie-pakket negeert. Een analyse van bovenstaand aspect zou echter te ver voeren in dit kader.

De eerste stap tot de bepaling van het basisbehoeften-inkomen is de analyse van de relatie tussen de calorie-consumptie en totale consumptieve uitgaven.[1] Op basis van de informatie uit het budgetonderzoek (de enige informatie die de commissie ter beschikking stond) is in figuur 1 het verband aangegeven tussen het per capita jaarlijkse budget en de calorie-consumptie per hoofd per dag. Deze relatie vertoont duidelijk een degressief verloop, hetgeen moet worden geïnterpreteerd als het optreden van een verzadiging voor hogere inkomens. De gearceerde zone rond de kromme is verkregen door voor elk punt op de rechte een 70 %-betrouwbaarheidsinterval te construeren. Bij de vertaling van een calorienorm naar een basisbehoefteninkomen is rekening gehouden met deze onzekerheidsmarge. In plaats van de relatie zelf te gebruiken is de bovengrens van de betrouwbaarheidsinterval aangehouden. Dit heeft tot gevolg dat bij de calorienorm van 2.100 een basisbehoeften-inkomen van 1.000 NA*f* per persoon per jaar behoort en bij de norm 2.600 kcal een basisbehoeften-inkomen van 1.350 NA*f*[2]. De gevolgde procedure houdt in dat de schattingen van de basisbehoeften-inkomens een conservatief karakter hebben, hetgeen kan worden gerechtvaardigd door de matige kwaliteit van het beschikbare cijfermateriaal.
Het basisbehoeften-inkomen[3] (*1.000* of *1.350* NA*f*) wordt nu de volgende betekenis toegekend: het is het minimum-inkomen per hoofd dat nodig is om een individu in staat te stellen het corresponderende aantal calorieën per dag te consumeren, waarbij het consumptiegedrag ten tijde van het budgetonderzoek tot uitgangspunt is genomen. De grafiek in figuur 1 is een kwantitatieve afspiegeling van het voor ons relevante aspect van dit consumentengedrag.

Huisvesting

Met betrekking tot de kwaliteit van het woningbestand kan worden gesteld dat de situatie relatief beter ligt dan in vele ontwikkelingslanden. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende twee tabellen.

Tabel 2.4.1 *Aantal vertrekken per woning per eiland*

	Aruba	Curaçao	Bonaire	Bovenwinden	Nederlandse Antillen
1–3	25,9 %	24,6 %	25,3 %	41,7 %	25,8 %
4–7	66,9 %	61,7 %	68,9 %	38,9 %	61,5 %
8+	2,3 %	3,1 %	3,2 %	2,1 %	3,2 %
onbekend en overig	4,9 %	10,8 %	2,6 %	17,3 %	9,5 %

Bron: Volks- en woningtelling 1972.

[1] Hierna 'budget' te noemen.
[2] Beide normen in prijzen 1974.
[3] De term basisbehoeften- of BN-inkomen dient hier te worden geïnterpreteerd als totale consumptieve uitgaven *per capita;* dit in verband met de afwezigheid van betrouwbare inkomensgegevens in het budgetonderzoek; overigens zij opgemerkt dat inkomen en totale consumptieve uitgaven vrijwel samenvallen voor de lagere inkomensgroepen.

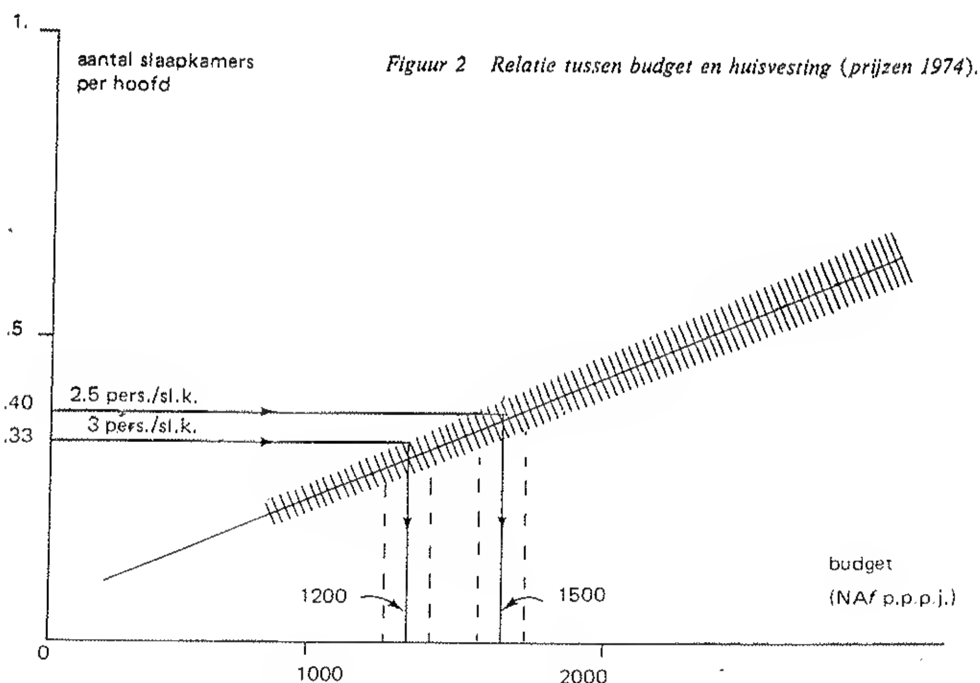
Tabel 2.4.2 Kwaliteit der woningen per eiland naar bouwperiode (in %)

	Aruba	Curaçao	Bonaire	Bovenwinden	Nederlandse Antillen
Voor 1940:	*32.9*	*26,9*	*42,4*	*29,5*	*29,2*
– geschikt	23,1	18,8	35,7	17,9	20,5
– slecht	6,6	5,0	3,5	6,7	5,4
– zeer slecht	2,0	2,4	1,7	4,3	2,4
– onbekend	1,3	0,8	1,6	0.6	0.9
1940–1960:	*45,5*	*38,8*	*26,0*	*15,0*	*38,6*
– geschikt	40,3	32,9	23,4	10,3	33,1
– slecht	3,1	3,7	1,8	2,9	3,4
– zeer slecht	0,4	0,8	0,3	1,6	0,7
– onbekend	1,7	1,4	0,5	1,8	1,3
1960–1972:	*18,4*	*23.0*	*29,8*	*45.3*	*23,4*
– geschikt	17,3	20,8	27,9	36,0	21,1
– slecht	0,5	1,2	0,7	5,0	1,2
– zeer slecht	0,2	0,4	0,5	3,8	0,6
– onbekend	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5
Overig:	*3,2*	*11,3*	*1,8*	*10,2*	*8,8*
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Woningtelling 1972.

Met betrekking tot de beoordeling van de kwaliteit is het bijzonder moeilijk om – naast sanitaire – andere maatstaven vast te stellen. Hierbij wordt vooral gedacht aan oppervlakte en aantal kamers. Dient men per woning 70 m², 80 m², 100 m² of nog meer als minimum norm te stellen? Hoeveel kamers zijn er naast de woonkamer en de keuken nog verder vereist? Het kiezen van normen dient naar onze mening te worden afgeleid van andere doeleinden, zoals hygiëne en persoonlijke ontplooiing.
De commissie meent intussen wel dat het hebben van een huis met woonkamer, keuken, slaapkamer voor ouders en één slaapkamer voor de kinderen als minimum standaardwoning mag worden genomen. Dit aantal kan worden verdedigd met als argument dat privacy en het kunnen maken van huiswerk belangrijke doeleinden zijn. Uiteraard heeft het thans optredend dalend aantal kinderen per gezin ook invloed op de keuze voor minimaal twee, en niet voor drie slaapkamers. Deze keuze brengt met zich mee dat, voor wat betreft de oppervlakte van de woonruimte, een minimum van 70 à 80 m² acceptabel lijkt.
Voor het vaststellen van een basisbehoeften-inkomen is nagegaan hoe voor woningen, die voldoen aan een aantal sanitaire minimum-eisen, de relatie ligt tussen het aantal slaapkamers per hoofd en het inkomen per hoofd op basis van de informatie uit de Volks- en woningtelling, zoals uiteengezet in Bijlage I. Anders gezegd, waar het om gaat is in de eerste plaats vast te stellen hoeveel personen per slaapkamer een minimum-norm is, en in de tweede plaats welk inkomen men moet hebben om aan deze norm te voldoen.

Het geschatte rechtlijnig verband tussen beide variabelen, zoals getoond in figuur 2, is ook nu weer een weerspiegeling van consumptiegedrag, nu ten aanzien van huisvesting. De band rond de rechte is gebaseerd op een 95 %-betrouwbaarheidsinterval. Uit de grafiek in figuur 2 kan – op dezelfde wijze als voor voeding – worden afgelezen wat het minimum-inkomen per hoofd is, dat noodzakelijk is om een individu in staat te stellen een woning in gebruik te hebben met de minimale sanitaire voorzieningen en een bepaald (a priori te kiezen) aantal slaapkamers per hoofd of aantal bewoners per slaapkamer. De door de commissie gekozen norm 2,5–3 bewoners per slaapkamer geeft aanleiding tot een basisbehoeften-inkomen per hoofd per jaar van 1.500 respectievelijk 1.200 NA*f* (prijzen 1974).
Het is belangrijk te onderstrepen dat het BN-inkomen op deze manier berekend natuurlijk inhoudt dat men een consumptiepatroon heeft dat, gemiddeld, overeenkomt met de *eveneens* bereikte huisvestingsnorm. Met andere woorden, het BN-inkomen dat hier gepresenteerd is kan worden beschouwd als een minimum waarmee een heel pakket goederen gekocht kan worden.



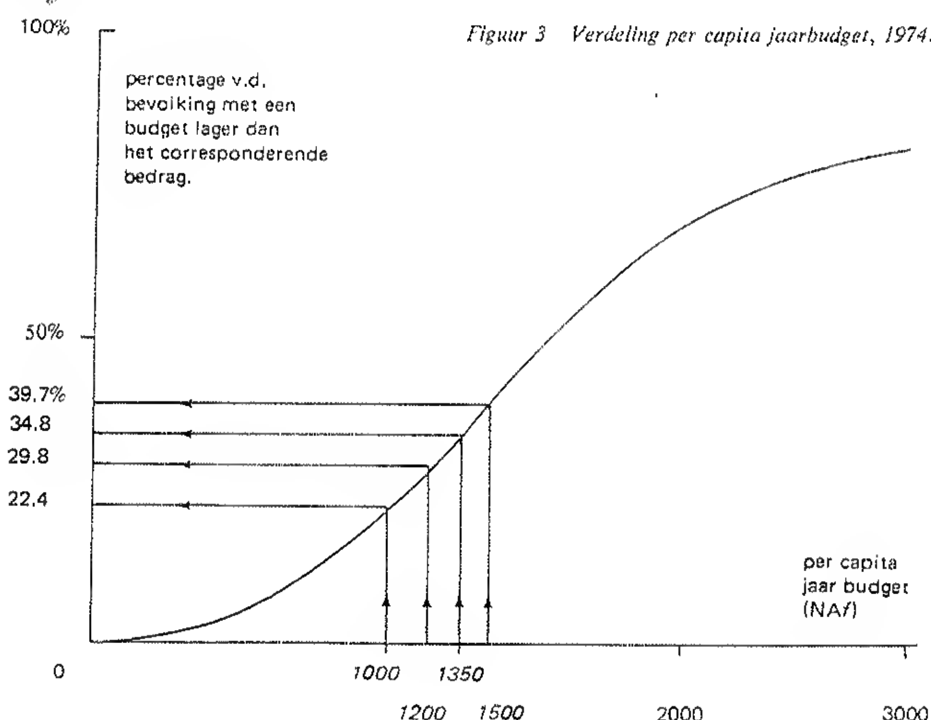
Figuur 2 Relatie tussen budget en huisvesting (prijzen 1974).

Stand van zaken met betrekking tot het BN-inkomen

Nu voor de verschillende normen de respectievelijke BN-inkomens zijn vastgesteld, kan voor het basisjaar 1974 worden bepaald welk percentage van de bevolking een budget heeft dat toereikend is om een pakket te kopen waarin die goederen voorkomen die de geïdentificeerde en gekwantificeerde basisbehoeften kunnen bevredigen. Daartoe is het noodzakelijk dat een schatting wordt gemaakt van de

per capita budgetverdeling. Deze schatting is weergegeven in figuur 3. De in deze figuur getoonde grafiek stelt de *cumulatieve* budgetverdeling voor. Een en ander houdt in dat men voor een bepaald budget-niveau (op de horizontale as) kan nagaan – via de curve – wat het percentage van de bevolking is met een budget per hoofd lager dan genoemd bedrag.

Figuur 3 Verdeling per capita jaarbudget, 1974.



Op basis van deze verdeling in het basisjaar kan nu voor de verschillende normen voor basisbehoeften worden aangegeven het percentage van de bevolking dat de doelnorm niet haalt. In tabel 2.4.3 is voor een beperkt aantal basisbehoeften-inkomens aangegeven welke behoeften kunnen worden bevredigd en hoeveel procent van de bevolking in het basisjaar 1974 een – volgens de norm – ontoereikend budget-niveau heeft.

Zoals reeds eerder opgemerkt, wordt bij de bepaling van het BN-inkomen van het consumptiegedrag in het basisjaar uitgegaan. De grondgedachte hierbij is dat de consument in een vrije markteconomie zelf de beslissing neemt hoe hij zijn inkomen besteedt en dat de overheid in deze situatie slechts die maatregelen kan (en wil) nemen die de inkomenssituatie van de burger zó beïnvloeden dat deze burger in staat kan worden geacht een zeker pakket basisbehoeften te bevredigen. Een voorwaarde voor de aanvaardbaarheid van zulk een procedure is, dat het consumptiepatroon geen anomalieën vertoont, dat wil zeggen dat voor de lagere inkomensgroepen de uitgaven aan eerste levensbehoeften een belangrijk deel van

Tabel 2.4.3 Alternatieve normen ten aanzien van basisbehoeften

BN-inkomen (1974, NA*f*)	Omschrijving van de corresponderende basisbehoeften-norm a: norm waarop BN-inkomen is gebaseerd b: mogelijkheden t.a.v. tweede norm	Percentage van de bevolking met een ontoereikend per capita budgetniveau (situatie 1974)
1.000	a kcal p.p.p.d.: 2.100 b 3,5 bewoners per slaapkamer	22,4 %
1.200	a 3 bewoners per slaapkamer b kcal p.p.p.d.: 2.360	29,8 %
1.350	a kcal p.p.p.d.: 2.600 b 2,8 bewoners per slaapkamer	34,8 %
1.500	a 2,5 bewoners per slaapkamer b kcal p.p.p.d.: 2.840	39,7 %

het budget uitmaken. Teneinde dit te verifiëren is voor het basisjaar nagegaan hoe de budgetaandelen voor 9 consumptiecategorieën variëren voor een aantal inkomensklassen (zie tabel 2.4.4). Uit deze tabel valt onmiddellijk op dat de twee categorieën, welke corresponderen met de hiervoor gedefinieerde basisbehoeften voor de laagste inkomensklassen, omstreeks 75 % van het budget uitmaken, terwijl dat voor de hoogste inkomensklassen slechts 40 % is. Ook voor de andere categorieën geeft tabel 2.4.4 geen anomalieën te zien.
Indien het laagste BN-inkomen (NA*f* 1.000) wordt gekozen, blijkt uit tabel 2.4.3 dat ruim 20 % van de bevolking een ontoereikend inkomen heeft. Het lijkt zinvol een poging te ondernemen deze armste 20 % van de bevolking wat nader te profileren. Daartoe is gebruik gemaakt van de resultaten van de Volks- en woningtelling 1972. Aan de hand daarvan worden enige karakteristieken van bovengenoemde groep onderzocht en vergeleken met die van de totale bevolking. De hierbij

*Tabel 2.4.4 Gemiddelde budgetaandelen voor 7 per capita budget-klassen (NA*f*)*

Consumptie-categorieën	0–1.000	1.000–2.000	2.000–3.000	3.000–5.000	5.000–7.000	7.000–10.000	> 10.000
1 Voeding en dranken	52.4	44.1	37.9	29.9	27.4	22.4	19.7
2 Kleding en schoeisel	6.2	7.9	8.2	8.2	8.4	7.2	10.2
3 Woning	22.2	20.6	21.0	21.9	20.9	24.4	21.4
4 Woninginrichting en huisraad	4.7	6.5	7.4	8.4	8.6	9.9	10.7
5 Gezondheidszorg	0.6	3.1	3.4	3.2	3.4	4.5	3.2
6 Vervoer en communicatie	2.6	5.6	8.7	12.3	13.7	14.1	13.9
7 Recreatie	2.4	3.2	4.1	6.1	6.8	7.6	8.9
8 Ontwikkeling en onderwijs	0.6	0.7	0.6	0.9	0.8	0.6	1.0
9 Overige	7.3	8.4	8.6	9.1	9.8	9.2	11.1

gehanteerde techniek is de volgende. De 20 % armste huishoudens omvatten ca 31 % van de bevolking. Hieruit resulteert een verhoudingsgetal van 1,56, dat een 'representatie-index' wordt genoemd. Is de waarde van een index groter dan 1, dan constateren we een oververtegenwoordiging van de betrokken bevolkingsgroep in de armste huishoudens en als deze kleiner is dan 1, een ondervertegenwoordiging. Op eenzelfde wijze worden representatie-indices berekend voor andere kenmerken van de armste huishoudens. Uit tabel 2.4.5 blijkt dat bij uitsplitsing naar leeftijd het aantal kinderen tot 14 jaar zeer sterk oververtegenwoordigd is. Bij de verdeling naar leeftijd en geslacht zijn per leeftijdsklasse geen grote verschillen waarneembaar. Een uitzondering wordt gevormd door de leeftijdsklasse 26 tot 40 jaar, waar vrouwen (licht) oververtegenwoordigd zijn. Een verklaring hiervoor kan zijn dat ongehuwde moeders zich vaak in de armste huishoudens bevinden.

Tabel 2.4.5 Representatie-indices van de armste 20 % huishoudens naar leeftijd en geslacht

	0–13 jaar	14–25 jaar	26–40 jaar	41–65 jaar	Ouder dan 65 jaar	Totaal
Mannen	2.21	1.58	0.95	1.03	0.79	1.54
Vrouwen	2.19	1.62	1.27	1.08	0.81	1.58
Totale bevolking	2.20	1.60	1.12	1.06	0.80	1.56

Bron: Volks- en woningtelling 1972 (bewerkt).

Vervolgens wordt de vertegenwoordiging van de beroepsbevolking in de armste huishoudens bezien. Dit is belangrijk voor het huishoud-inkomen, dat, zoals uit bovenstaande gegevens bleek, met relatief veel mensen gedeeld moet worden. De tabellen 2.4.6 t/m 2.4.8 bevestigen verder dat het inkomen relatief laag is. Allereerst zien we, dat de omvang van de beroepsbevolking in de armste huishoudens vrijwel op het peil ligt dat te verwachten is. Daarentegen zijn de werkenden in de armste huishoudens ondervertegenwoordigd en daardoor zijn de werklozen sterk oververtegenwoordigd. Ca 45 % van het totaal aantal werklozen woont in een van de armste 20 % huishoudens. Bij onderverdeling van de beroepsbevolking naar leeftijd blijken er tussen de verschillende leeftijdsklassen geen grote verschillen te bestaan (zie tabel 2.4.6). Hoewel er op de Nederlandse Antillen een grote jeugdwerkloosheid is, blijken de jongere werklozen niet (veel) sterker oververtegenwoordigd te zijn dan de oudere werklozen.

Tabel 2.4.6 Representatie-indices van de beroepsbevolking uit de armste 20 % huishoudens naar leeftijd

Armste huishoudens	14–25 jaar	26–40 jaar	41–65 jaar	Totaal
Werkenden	0.83	0.81	0.86	0.82
Werklozen	2.34	2.23	2.18	2.27
Beroepsbevolking	1.20	0.93	0.96	1.01

Bron: Volks- en woningtelling 1972 (bewerkt).

Wanneer we de beroepsbevolking indelen naar het opleidingsniveau, dan blijkt dat de hoger geschoolden (te associëren met de hogere inkomens) in de armste huishoudens zeer sterk ondervertegenwoordigd zijn. Werkenden met alleen een lagere schoolopleiding maken daarentegen relatief vaak deel uit van een arm huishouden. Voor werklozen is dit in nog sterkere mate het geval.

Tabel 2.4.7 Representatie-indices van de beroepsbevolking uit de armste 20% huishoudens naar opleidingsniveau

Armste huishoudens	LO	LVO	HVO	Totaal
Werkenden	1.21	0.62	0.10	0.82
Werklozen	2.46	1.97	0.94	2.27
Beroepsbevolking	1.41	0.82	0.13	1.01

Bron: Volks- en woningtelling 1972 (bewerkt).

Een andere aanwijzing van de situatie in deze huishoudens wordt geïllustreerd door de oververtegenwoordiging van deze groep in sectoren waar gemiddeld het laagste inkomen verdiend wordt en een ondervertegenwoordiging in sectoren met gemiddeld de hoogste inkomens. In tabel 2.4.8 is voor de duidelijkheid een rangorde aangebracht. Een laag rangnummer voor de werkenden geeft een sterke ondervertegenwoordiging aan. Een laag rangnummer bij de gemiddelde inkomens per sector geeft een hoog gemiddeld inkomen aan.

Tabel 2.4.8 Representatie-indices van de werkenden uit de armste 20% huishoudens en inkomensindices per sector

Sectoren	Werkenden	Rangorde	Inkomensindex t.o.v. gemiddelde	Rangorde
1 Landbouw	1.27	11	57	11
2 Voedselindustrie	1.10	9	68	10
3 Olie	0.76	4	148	1
4 Energie en water	1.09	8	99	4
5 Verwerkende industrie	1.07	7	73	9
6 Bouw	1.12	10	83	7
7 Handel	0.69	3	88	5
8 Transport en communicatie	0.99	6	87	6
9 Horeca	0.92	5	75	8
10 Bank- en verzekeringswezen	0.32	1	127	2
11 Overige diensten	0.65	2	115	3
Totaal	0.82	–	100	–

Bron: Volks- en woningtelling 1972 (bewerkt).

In tabel 2.4.9 is de beroepsbevolking van de armste huishoudens onderverdeeld naar nationaliteit. De niet-Antilliaanse bevolkingsgroep blijkt sterk ondervertegenwoordigd te zijn in de armste huishoudens en de Antilliaanse beroepsbe-

Tabel 2.4.9 Representatie-indices van de beroepsbevolking uit de armste 20% huishoudens naar nationaliteit

Armste huishoudens	Werkenden	Werklozen	Beroepsbevolking
Antillianen	0.93	2.32	1.13
niet-Antillianen	0.40	1.80	0.49
Totaal	0.82	2.27	0.49

Bron: Volks- en woningtelling 1972 (bewerkt).

volking oververtegenwoordigd. Voor zowel Antillianen als niet-Antillianen geldt, dat de werkenden onder- en de werklozen oververtegenwoordigd zijn.
Tenslotte moet nogmaals worden opgemerkt, dat al deze gegevens stammen uit de eerste helft van de jaren zeventig. In paragraaf 2.3 is een poging gedaan een aantal macro-economische grootheden tot 1979 door te trekken. Een misschien cryptisch aandoende opmerking over het basisbehoeften-inkomen daar gemaakt, krijgt aan de hand van bovenstaande analyses al zijn waarde. Terwijl in 1974 meer dan 22 % beneden het BN-inkomen van NA*f* 1.000 viel, is dat percentage in 1979 nog steeds zo'n 20. Voor een B.N.-inkomen van NA*f* 1.500 was het percentage respectievelijk bijna 40 en 37.

2.5 Arbeidsmarktsituatie

In deze paragraaf worden een aantal contouren gepresenteerd van de bevolking, de beroepsbevolking en de arbeidsmarkt.

Bevolking

De Antillen telden in 1978 ca 245.000 inwoners. Vergeleken met 1968 betekent dit een gemiddelde jaarlijkse toename van ca 3.200 inwoners, hetgeen neerkomt op een groei van 1.4 % per jaar. Blijkens tabel 2.5.1 is de groei in deze periode niet op

Tabel 2.5.1 Bevolking en bevolkingsgroei in de Nederlandse Antillen

	Bevolking (per 1–1)		Jaarlijkse groei
	1968	1978	1968–1978
Aruba	59.020	62.755	0.6%
Bonaire	7.537	8.869	1.6%
Curaçao	139.211	158.882	1.3%
Bovenwinden	7.424	14.560[1]	7.0%
Antillen totaal	213.192	245.066[1]	1.4%

[1] Raming.
Bron: Bureau voor de Statistiek.

alle eilanden even groot geweest. Een bijzonder hoge groei werd gerealiseerd op de Bovenwinden (7 % per jaar), terwijl de groei van de bevolking op Aruba nogal laag is geweest (0.6 % per jaar).
Een kenmerk voor de Antilliaanse bevolkingsontwikkeling is een afnemend aantal geboorten. Deze daling in het geboortecijfer heeft zich in het begin van de jaren zeventig ingezet. De gevolgen van deze daling worden momenteel merkbaar door een verminderd aantal leerlingen op de lagere scholen. Over een tiental jaren zal zij haar invloed doen gelden door een vermindering in de groei van het arbeidsaanbod. Het dalend geboortecijfer blijkt uit tabel 2.5.2, waar de leeftijdsopbouw van de Antilliaanse bevolking is weergegeven. In 1973 bedroeg het aandeel van de jongeren (10–14 jaar) in de totale bevolking nog 38 %. In 1978 blijkt hun aandeel te zijn afgenomen tot 30 %.

Tabel 2.5.2 Leeftijdsopbouw van de Antilliaanse bevolking in 1973 en 1978 (per 1–1) (percentages)

	1973	1978
0–14 jaar	38	30
15–29 jaar	27	31
30–64 jaar	30	33
65 jaar en ouder	5	6
Totaal	100	100

De bevolkingsontwikkeling kan nader geanalyseerd worden door de totale groei te onderscheiden in de natuurlijke groei en het migratiesaldo. De natuurlijke groei – het geboorte-aantal minus het sterfte-aantal – is als gevolg van een daling van het aantal geboorten na 1972 aanzienlijk gedaald (zie tabel 2.5.3). In de periode 1968–1972 bedroeg de natuurlijke groei ca 1.8 % per jaar. Na 1972 is zij gedaald tot 1.3 % per jaar. Ter vergelijking: in Nederland bedraagt de natuurlijke groei momenteel ca 0.5 % per jaar.

Tabel 2.5.3 De ontwikkeling van de bevolking, 1968–1977

	Aruba			Bonaire			Curaçao		
Jaar	Natuurlijke groei	Migratie	Totale groei	Natuurlijke groei	Migratie	Totale groei	Natuurlijke groei	Migratie	Totale groei
1968	885	−674	211	136	+171	307	2.726	− 544	2.182
1969	870	−288	582	147	+108	255	2.585	− 200	2.385
1970	945	− 24	921	127	− 35	92	2.626	− 697	1.929
1971	940	−863	77	121	−100	21	2.933	+ 451	3.384
1972	926	−444	482	70	−101	−31	2.801	−1884	917
1973	716	−292	424	100	− 68	32	2.528	− 307	2.221
1974	664	−593	71	109	+ 78	187	2.198	+ 501	2.699
1975	682	−488	194	98	+287	385	2.088	− 807	1.281
1976	641	−335	306	130	− 70	60	1.988	− 175	1.813
1977	673	−206	467	119	− 95	24	2.002	−1142	860

Vervolg tabel 2.5.3 De ontwikkeling van de bevolking, 1968–1977

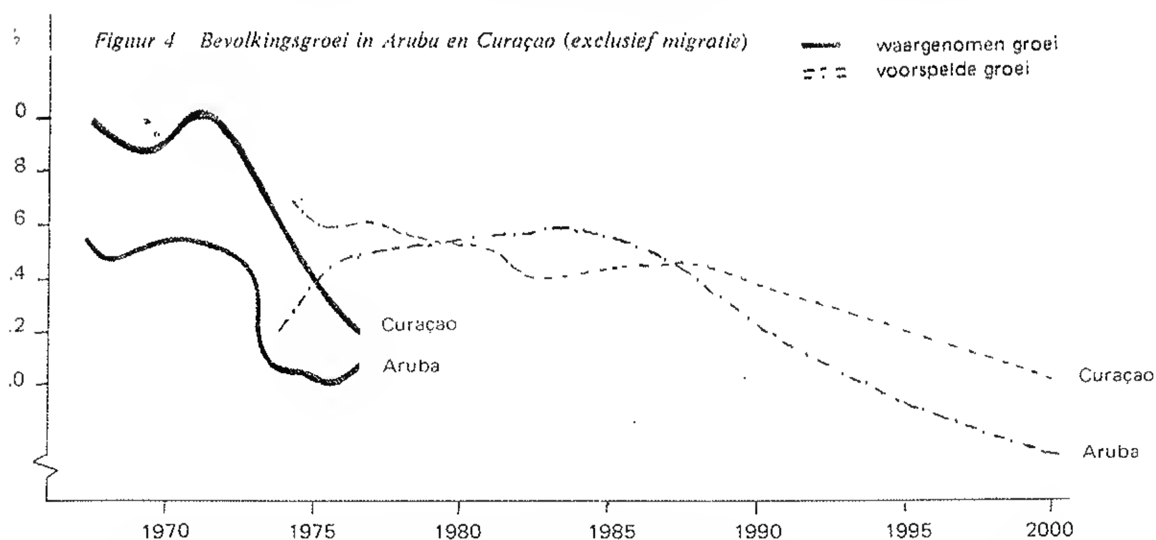
Jaar	Bovenwinden			Antillen		
	Natuurlijke groei	Migratie	Totale groei	Natuurlijke groei	Migratie	Totale groei
1968	117	+346	463	3.864	– 701	3.163
1969	157	+350	507	3.759	– 30	3.729
1970	133	+668	801	3.831	– 88	3.743
1971	164	+773	937	4.158	+ 261	4.419
1972	211	+999	1210	4.008	–1430	2.578
1973	152	+721	873	3.496	+ 54	3.550
1974	177	+280	457	3.148	+ 266	3.414
1975	197	– 57	140	3.065	–1065	2.000
1976	–[1]	–	896[2]	–	–	3.075[2]
1977	–	–	852[2]	–	–	2.203[2]

[1] '–' betekent hier en elders in dit rapport: 'geen gegevens beschikbaar'.
[2] Raming.

Bron: Bureau voor de Statistiek.
Statistische mededelingen.

In figuur 4 worden de groeicijfers van Aruba en Curaçao in de periode 1968–1977 vergeleken met de prognoses omtrent de bevolkingsgroei op deze eilanden voor de jaren 1974 tot 2000 van het Bureau voor de Statistiek, waarbij geen rekening is gehouden met migratie. Duidelijk blijkt dat de voorspelde groei boven de momenteel gerealiseerde groei ligt en dat de recente daling in het geboortecijfer onvoldoende

Figuur 4 Bevolkingsgroei in Aruba en Curaçao (exclusief migratie)



Bronnen: Bureau voor de Statistiek – Statistische mededelingen.
Bureau voor de Statistiek – Berekeningen omtrent de toekomstige bevolkingsgroei van Aruba en Curaçao in de periode 1974–2000, januari 1977.

tot haar recht komt. Voor de periode 1979–1989 wordt door de commissie de natuurlijke groei geschat op 1.02 % per jaar.
Het jaarlijkse migratiesaldo kent een nogal grillig verloop. Dit is met name op Curaçao het geval. Aruba en Bonaire hebben vrijwel voortdurend een negatief migratiesaldo gekend. Door een eenmalige gebeurtenis kan echter het migratiesaldo sterk beïnvloed worden, zoals in 1974 en 1975 op Bonaire (bouw BOPEC). Meer in het algemeen zal de migratie onder meer beïnvloed worden door de sociaal-economische situatie. De officiële migratiecijfers voor de Bovenwinden laten bijvoorbeeld tot 1972 een toenemend en van 1972 tot 1975 een afnemend positief migratiesaldo zien. In de laatste jaren is het migratiesaldo weer toegenomen. Deze ontwikkeling houdt nauw verband met de gang van zaken in de horecasector op de Bovenwinden.

Beroepsbevolking

De beroepsbevolking van de Antillen is in de periode 1972 tot 1978 met ca 2.800 man per jaar toegenomen. Voor 1978 is de omvang van de beroepsbevolking geraamd op ca 92.000 man. Bij deze raming zijn de deelnemingscijfers van de Volkstelling van 1972 gehanteerd. Vergelijkt men de toename van de beroepsbevolking met de toename van de totale bevolking in deze periode, dan blijkt deze ongeveer gelijk aan de gemiddelde jaarlijkse groei van de bevolking over de periode 1972–1978. De reden hiervoor is dat de daling in het geboortecijfer momenteel nog geen effect heeft op de beroepsbevolking.

Tabel 2.5.4 Beroepsbevolking, de groep 15–64 jarigen en participatiegraad

	1972	1974	1976	1978
Beroepsbevolking (× 1.000)	75.0	81.1	86.0	91.6
15–64 jarigen (× 1.000)	129.3	138.2	146.2	156.8
Participatiegraad (%)	58.0	58.7	58.8	58.5

Bron: Bureau voor de Statistiek.
Ramingen Gemengde Commissie.

De participatiegraad (i.e. de beroepsbevolking als percentage van de groep 15–64 jarigen) is van 1972 tot 1978 toegenomen van 58 % tot 58.5 %. Dit kan worden verklaard door een in deze periode toenemend aandeel van de bevolking in de leeftijdsklassen met hoge deelnemingspercentages (de groep 20–39 jarigen).
Het is van belang een aantal structurele kenmerken van de beroepsbevolking te vermelden. Deze gegevens zijn afkomstig uit de Volkstelling van 1972.[1] Daarnaast is voor 1974 het gemiddeld inkomen en de inkomensongelijkheid per sector door de commissie berekend.

Leeftijd

Van het aantal werkenden was meer dan een kwart jonger dan 25 jaar, 40 % was 25 tot 40 jaar oud, 27 % bevond zich in de leeftijdsklasse van 40 tot 60 jaar, terwijl

[1] Soortgelijke verdelingen zijn tevens per eiland opgesteld, zie Bijlage II.

5 % ouder was dan 60 jaar. Per eiland zijn in deze verdeling geen grote verschillen. In de sectoren bank- en verzekeringswezen en verwerkende industrie werken relatief veel jongeren en in de landbouw en de oliesector kwamen relatief veel ouderen voor.

Opleiding

Van de werkenden had 47 % alleen een lagere schoolopleiding en 36 % een lager voortgezette opleiding, terwijl 17 % een hogere opleiding had gevolgd. In de sectoren landbouw, verwerkende industrie, bouw, horeca en transport en communicatie vindt men relatief veel ongeschoolden. In de sectoren overige diensten, bank- en verzekeringswezen en – in mindere mate – de oliesector kwamen betrekkelijk veel geschoolden voor. Het opleidingsniveau van de werkenden lag op Aruba en Curaçao hoger dan op de overige eilanden en het percentage van de werkenden met alleen een lagere schoolopleiding (44 à 47 %) lag lager dan op de overige eilanden (60 %). Dit houdt gedeeltelijk verband met de aanwezigheid van de oliesector. Voorts was het opleidingsniveau in de sectoren overige dienstverlening en verwerkende industrie op Aruba en Curaçao hoger dan op de overige eilanden.

Verhouding werknemers/zelfstandigen

Van alle werkenden was 7 % zelfstandig en 93 % werknemer. Relatief veel zelfstandigen vindt men in de sectoren landbouw, handel en transport en communicatie.

Inkomensverdeling

De helft van de werkenden verdiende in *1972* een jaarinkomen van minder dan NA*f* 4.200, terwijl meer dan een kwart een jaarinkomen had van NA*f* 4.200–7.800.

Tabel 2.5.5 De verdeling van inkomen, leeftijd, opleiding en werknemers/zelfstandigen per sector, 1972, Nederlandse Antillen

Sectoren	Inkomen (%)			
	0–4.200	4.200–7.800	7.800–12.000	12.000 en meer
1 Landbouw	74	18	3	5
2 Voedselindustrie	66	24	6	4
3 Olie	14	39	25	22
4 Energie en water	34	49	10	7
5 Verwerkende industrie	63	25	6	6
6 Bouw	50	39	5	6
7 Handel	62	20	8	10
8 Transport en communicatie	50	35	8	7
9 Horeca	61	26	8	5
10 Bank- en verzekeringswezen	39	31	12	18
11 Overige diensten	46	25	15	14
Totaal	50	28	11	11

Tabel 2.5.5 (vervolg)

	Leeftijd (%)				Opleiding (%)			Werk-nemers	Zelf-standigen
	14–25	25–40	40–60	60 en ouder	LO	LVO[1]	HVO[2]		
1 Landbouw	12	34	37	17	83	13	4	76	24
2 Voedselindustrie	33	37	23	7	69	26	5	91	9
3 Olie	6	45	48	1	40	40	20	99	1
4 Energie en water	16	46	36	2	53	25	22	98	2
5 Verwerkende industrie	35	41	20	4	55	38	7	92	8
6 Bouw	30	40	25	5	56	36	8	94	6
7 Handel	36	38	19	7	46	43	11	87	13
8 Transport en communicatie	26	35	33	6	57	34	8	87	13
9 Horeca	34	39	22	5	58	36	6	94	6
10 Bank- en verzekeringswezen	41	38	18	3	18	57	25	97	3
11 Overige diensten	24	44	28	4	40	30	30	95	5
Totaal	27	41	27	5	47	36	17	93	7

Bron: Volks- en woningtelling, 1972 (bewerkt).
Ramingen Gemengde Commissie.

[1] Omvat de schooltypen lager beroepsonderwijs en lager secundair onderwijs.
[2] Omvat de schooltypen middelbaar en hoger beroepsonderwijs, hoger secundair onderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

Bij vergelijking van de inkomensverdeling van inkomenstrekkers per eiland valt op dat Aruba en Curaçao enerzijds en Bonaire en de Bovenwinden anderzijds een min of meer vergelijkbare inkomensverdeling hadden. Met name voor de laagste inkomens bestonden *tussen* beide eilandgroepen duidelijke verschillen. Een belangrijke verklaring hiervoor is de aanwezigheid van de oliesector op Aruba en Curaçao. Deze sector heeft een relatief gunstige inkomensverdeling. Daarnaast herbergde de sector overige diensten op Aruba en Curaçao, alwaar een groot deel van het overheidsapparaat gevestigd is, een geringer percentage werknemers met een jaarinkomen van minder dan NA*f* 4.200 dan het geval was op de overige eilanden.

Vraag naar arbeid

In tabel 2.5.6 is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen per sector over een aantal jaren. Voor een deel zijn deze gegevens afkomstig uit tellingen (zoals de Volkstelling), verder berusten zij op ramingen. Hoewel het niveau van de werkgelegenheid in sommige sectoren enigszins afwijkt van andere ramingen (zoals die van de Bank van de Nederlandse Antillen, Wereldbank en IMF) – die echter onderling ook niet overeenstemmen – is de globale tendens in de meeste schattingen wel gelijk. De werkgelegenheid in de landbouw en in de

Tabel 2.5.6 De werkgelegenheid per sector

		1972	1974	1978
1	Landbouw	630	720	720
2	Voedselindustrie	1.130	1.160	1.160
3	Olie	5.610	4.450	3.810
4	Energie en water	1.720	1.630	1.630
5	Verwerkende industrie	4.310	4.410	4.070
6	Bouw	5.970	5.740	4.880
7	Handel	11.040	12.000	12.610
8	Transport en communicatie	5.450	6.000	6.370
9	Horeca	5.230	7.180	8.080
10	Bank- en verzekeringswezen	1.580	1.740	2.110
11	Overige diensten	20.680	22.730	28.800
Totaal		63.350	67.760	74.240

Bron: Volkstelling 1972, Bank van de Nederlandse Antillen,
Ramingen Gemengde Commissie.

industrie blijft min of meer constant (utiliteitsbedrijven) of brokkelt langzaam af (de oliesector).
Door de daling van de investeringen nam de werkgelegenheid in de bouwsector af. Daarentegen is een toename van de werkgelegenheid in alle dienstensectoren waarneembaar. Door een uitbreiding van de activiteiten op toeristisch gebied is ook de werkgelegenheid in de horecasector gestegen en, gedeeltelijk als afgeleide daarvan, tevens in de handel en in de transport en communicatie sector. Door een forse stijging van het ambtenarenapparaat is de werkgelegenheid in de sector overige diensten van 1972 tot 1978 met ongeveer de helft toegenomen, hetgeen voor een deel onproductieve arbeidsplaatsencreatie inhoudt.
Bovenstaande ontwikkelingen zijn samengevat in tabel 2.5.7. Daaruit blijkt de steeds meer overheersende betekenis van de werkgelegenheid in de dienstensector. Het aandeel van de werkgelegenheid in deze sector bedroeg in 1972 bijna 70 %. In 1978 was dit aandeel opgelopen tot bijna 80 %. Daarentegen daalde het aandeel van de werkgelegenheid in de industrie van 20 % in 1972 tot 14 % in 1978. In deze periode daalde het aandeel van de werkgelegenheid in de bouwsector (van 9 % tot 7 %) en bleef het geringe aandeel van de werkgelegenheid in de landbouw constant (1 %).

Tabel 2.5.7 Aandeel van de diverse sectoren in de totale werkgelegenheid (%)

	1972	1974	1978
Landbouw	1.0	1.1	1.0
Industrie	20.2	17.2	14.4
Bouw	9.4	8.4	6.6
Diensten	69.4	73.3	78.1
Totaal	100	100	100

Vergelijking van vraag naar en aanbod van arbeid

Met behulp van de gegevens over de beroepsbevolking en de werkgelegenheid kan een cijferopstelling worden gemaakt, waarin de vraag naar arbeid wordt vergeleken met het arbeidsaanbod (tabel 2.5.8). Het verschil tussen beide grootheden is de werkloosheid, die tevens is uitgedrukt als percentage van de beroepsbevolking. Met name de berekende werkloosheidspercentages dienen zorgvuldig geïnterpreteerd te worden. Kleine afwijkingen in de beroepsbevolking en/of werkgelegenheid kunnen al snel een heel ander werkloosheidspercentage opleveren.[1] Het lijkt evenwel belangrijker om ook hier weer een tendens te achterhalen. Blijkens de hierna volgende gegevens is de werkgelegenheid in de periode 1972–1978 langzamer gegroeid dan de beroepsbevolking. Per jaar zijn ca 1.000 arbeidsplaatsen te weinig gecreëerd om de werkloosheid op hetzelfde (absolute) niveau te houden als in 1972. Door het achterblijven van de groei in de werkgelegenheid is het werkloosheidspercentage in deze periode toegenomen. In 1972 was een kleine 15 % van de beroepsbevolking werkloos en in 1978 ca 19 %. Deze stijging heeft voornamelijk plaatsgevonden in de periode na 1974.

Tabel 2.5.8 Beroepsbevolking, werkgelegenheid en werkloosheid

	1972	1974	1978
Beroepsbevolking (× 1.000)	75.0	81.1	91.6
Werkgelegenheid (× 1.000)	63.4	67.8	74.2
Werkloosheid (× 1.000)	11.6	13.3	17.4
Werkloosheid (%)	15	16	19.0

Indien deze gegevens juist zijn, zou in absolute getallen de werkloosheid tussen 1972 en 1978 zijn opgelopen van ongeveer 12.000 tot bijna 17.000. Maar er moet een vraagteken worden geplaatst achter deze berekeningen ook in het licht van de grote gevoeligheid als zojuist in de voetnoot vermeld. Voor meer recente informatie over de arbeidsmarkt – uitgesplitst per eiland – zij verwezen naar Bijlage IV. Uit gegevens vermeld in deze bijlage kan worden afgeleid dat het totale werkloosheidspercentage voor 1978 ca 14 % zou bedragen. Deze lagere schatting is voornamelijk het gevolg van een afwijkende berekeningswijze van de werkloosheid op Aruba. Overigens is de commissie er van overtuigd dat de geïmpliceerde marges van onzekerheid de conclusies die eerder in dit rapport werden gepresenteerd niet ontwrichten. Het illustreert echter nogmaals de zeer onzekere databasis waarmee men moet werken.

[1] Gegeven een beroepsbevolking van 90.000 en een werkgelegenheid van 75.000 is het werkloosheidspercentage 16.7. Dit neemt toe tot 18.7 % als de beroepsbevolking 1.000 hoger en de werkgelegenheid 1.000 lager is geraamd.

2.6 Overheidsfinanciën

Analyse van de huidige structuur

Het niveau van de overheidsuitgaven is dusdanig, dat regelmatig liquiditeitstekorten optreden. Uitgaven binnen en buiten de begroting worden bij gebrek aan tijdelijke en in vele gevallen permanente liquiditeit gefinancierd door:

1 het tijdelijk niet betalen aan
   a derden voor de levering van goederen en diensten;
   b het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen (APNA) van pensioenbijdragen;
2 het niet doorbetalen aan
   a de Sociale Verzekerings Bank van ontvangsten of ingehouden premies AOV/AWWV;[1]
   b het APNA van ingehouden pensioen- en ziektekostenverzekeringspremies;[2]
3 het niet afdragen van het ingevolge de ERNA (artikel 86/87, etc.) aan het Land pro resto door Aruba en Curaçao verschuldigde aandeel van de directe belastingen.

Daarnaast heeft het eilandgebied Curaçao reeds jaren gebruik kunnen maken van de tegoeden van rekeninghouders bij de Girodienst, waarvan de tegoeden van derden thans permanent boven de NA*f* 20 mln liggen.

Door het niet afdragen door Aruba en Curaçao van het aandeel van het Land in de belastingopbrengsten ontgaan het Land aanvankelijk begrote ontvangsten. De hierdoor veroorzaakte tekorten bij het Land werden eerst gefinancierd via renteloze rekeningcourantleningen bij de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) en later mede door het uitgeven van schatkistpapier. Het land financierde op deze wijze ook de Sociale Verzekeringsbank voor de uitkeringen van de sociale verzekeringen, voor zover deze door het niet ontvangen van premies in moeilijkheden kwam.

Per eind 1976 bedroeg het door Aruba en Curaçao aan belastingen en sociale premies niet afgedragen bedrag reeds NA*f* 90,7 mln. De schuld aan het Land bij de BNA bedroeg NA*f* 60 mln. Tabellen 2.6.1 en 2.6.2 geven een inzicht in de schuldpositie van de verschillende eilanden.

Het eilandgebied Aruba heeft in de loop der jaren minder liquiditeitsproblemen gehad dan het Land en de overige eilandgebieden doordat de uitgaven aldaar relatief minder sterk groeiden dan de ontvangsten. De verhoging van de winstbelasting van de oliemaatschappijen (met invoering van een minimum belasting) in 1974 verbeterde de liquiditeitspositie van Aruba en vooral van Curaçao. Het uitgavenpeil werd echter onmiddellijk verhoogd. In 1975 steeg voor Curaçao het peil van de ontvangsten nog verder door een sterke toename van de 'off-shore' opbrengsten (van 38 naar 54 mln) terwijl in 1975 en volgende jaren de versnelde inning van de inkomstenbelasting verdere impulsen gaf aan de uitgavemogelijkheden. Tenslotte werd in 1976 de loonbelasting ingevoerd, waardoor de inkomsten in dat jaar een belangrijke stijging vertoonden.

[1] De eilandontvangers zijn belast met de ontvangst en invordering van deze premies.
[2] Dit komt thans slechts incidenteel voor (Bovenwindse Eilanden).

In 1976 cumuleerde het door Curaçao niet afgedragen deel aan belastingen tot 51.4 mln NA*f* en het niet afgedragen bedrag aan sociale premies tot 19.2 mln NA*f*, terwijl Aruba – na eind 1976 een opgelopen achterstand in belastingafdracht van 16.7 mln weggewerkt te hebben – hierin in 1977 weer 20.7 mln achterstand had en aan sociale verzekeringspremies (SVB) en pensioenpremies (APNA) 10.6 mln respectievelijk 2.1 mln schuldig was.
Tabel 2.6.3 geeft een overzicht van de opbrengsten aan loon-, inkomsten- en winstbelasting voor de periode 1973 tot en met 1978.

Tabel 2.6.1 Schuldpositie Bovenwindse Eilanden per 31 juli 1978 (NAf)

	Saba	Sint Eustatius	Sint Maarten
SVB	55.000	717.000	9.920.000
Land	85.000	352.000	476.000
APNA	77.000[1]	..	1.349.000[2]
Nog te betalen lonen, salarissen	–	190.000	–
Derden	147.000	449.000	4.452.000
Totaal	364.000	1.708.000	16.197.000

[1] Volgens administratie Saba.
[2] Inclusief Saba en Sint Eustatius.

Tabel 2.6.2 Schuldpositie Aruba en Curaçao[1] (× mln NAf)

	Aruba	Curaçao
Land	25.4	140.2
AOV/AOW	9.0	23.3
APNA	–	3.6
Totaal	34.4	130.9

[1] Gegevens voor Bonaire waren niet beschikbaar.

Tabel 2.6.3 Opbrengsten loonbelasting, inkomstenbelasting en winstbelasting[1]

Jaar	(× mln NAf)			(× 1.000 NAf)	
	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Saba	Sint Eustatius
1973	34.1	76.3	–	–	–
1974	68.9	136.8	6.3	25	38
1975	65.6	157.3	8.0	85	41
1976	83.4	227.8	9.6	215	187
1977	89.8	226.0	10.5	238	280
1978	102.9	259.0	–	–	–

[1] Gegevens voor Bonaire waren niet beschikbaar.

De verkiezingen (voor Staten en eilandsraden) die om de twee jaar gehouden worden geven in de praktijk vaak aanleiding tot extra uitgaven voor de overheid.

Uit voornamelijk politieke overwegingen wordt dan extra personeel aangenomen, terwijl in deze tijden ook wordt toegegeven aan onzakelijke druk van personeel voor loonsverhogingen. Een en ander leidt tevens tot navolging buiten de overheidssector. Elke verkiezing wordt, met name op Curaçao, vooraf gegaan door een zekere arbeidsonrust. In 1979 was deze overigens merkbaar op alle Benedenwindse Eilanden.
De toename van de personeelssterkte (tabel 2.6.4) en van de geboekte personeelskosten (tabel 2.6.5) dienen ter illustratie.

Tabel 2.6.4 Personeelssterkte (inclusief openbaar en bijzonder onderwijs en overheidsbedrijven)

	1974	1975	1976	1977	1978	jan. 1979	Aantekeningen
Land	3.858	4.065	4.150	4.364	5.217 B	5.601	B = begroting
Aruba	–	2.981	3.025	3.111	3.211	–	TAV = tijde-
	–	TAV ca 500	TAV ca 850	TAV onbekend	TAV ca 823	–	lijke arbeids-
Bonaire	415	423	469	489	558	–	voorziening:
Curaçao	5.058	5.229	5.784	6.260	8.069	8.112	31–7–76: 571;
Saba	–	126	138	150	–	–	31–12–78: 823;
Sint Eustatius	–	129	160	161	176	–	17–2–79: 989
Sint Maarten	–	508	531	645	691	–	Begroting 1979
							Curaçao: 8027
Totaal	–	13.961	15.107	–	–	–	N.B.: de personeelssterkte van het onderwijs wijkt nauwelijks af van de begroting

Tabel 2.6.5 Personeelsuitgaven (mln NAf), exclusief bijzonder onderwijs en overheidsbedrijven

	1974	1975	1976	1977	1978
Land	72.0	87.0	94.4	120.7	–
Aruba	14.4	22.5	26.6	28.7	–
Bonaire	3.0	3.0	6.8	5.3	–
Curaçao	32.3	–	49.7	55.4	–
Saba	–	–	0.7	0.9	–
Sint Eustatius	0.7	1.0	1.3	1.5	–
Sint Maarten[1]	–	5.9	–	6.7	9.6

[1] Inclusief bijzonder onderwijs.

De structuur van de overheidsinkomsten

De belastingen op inkomens en vermogens geven in de loop der jaren een geregelde toeneming van de opbrengsten te zien, niet slechts tengevolge van tariefsverhogingen, maar ook tengevolge van sterke nominale groei van de inkomens, vooral na 1969.

De tariefsverhoging van de inkomstenbelasting 1970/1971 kwam eerst duidelijk tot zijn recht na de invoering van de loonbelasting in 1976. In de voorgaande jaren werden ook aan loontrekkenden veel te lage (of geen) voorlopige aanslagen opgelegd, terwijl bij de definitieve aanslagen achterstanden van enkele jaren geregeld voorkwamen. In 1974/1975 werd op Curaçao begonnen met het inhalen van achterstanden in de aanslagregeling; enige reorganisatie vond plaats bij de Inspectie, terwijl het kantoor van de Eilandsontvanger onder leiding van een Rijksontvanger volledig werd gereorganiseerd.
Tabel 2.6.6 geeft een inzicht in het verloop van enige belastingontvangsten.

Tabel 2.6.6 Ontvangsten uit belastingen, Curaçao (mln NAf)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Inkomstenbelasting	29.4	30.1	34.9	42.9	60.8	114.1	119.4	126.6
Grondbelasting	3.5	1.6	3.0	6.1	3.9	3.8	3.5	2.0
Gebruiksbelasting	0.8	0.7	0.7	0.8	0.9	1.0	0.9	0.6
Winstbelasting	37.1	49.0	41.4	93.9	96.5	113.7	106.6	132.4

De dalende opbrengst van de grond- en gebruiksbelasting op Curaçao in de laatste twee jaar en de wisselende opbrengsten in andere jaren zijn te wijten aan het zeer laat (of niet) opleggen van aanslagen. Bij de winstbelasting is vooral het jaar 1974 significant. Er vond toen bijna een verviervoudiging plaats van de grondslag voor de belastingheffing van de oliemaatschappijen (er werd tevens een minimumbelasting ingevoerd); in dat jaar begon tevens de grote toename van de opbrengsten van de off-shore maatschappijen: was daarvoor de opbrengst van deze laatste maatschappijen op Curaçao tussen 20–25 mln, in en na 1974 werd deze 50–55 mln. Ten aanzien van de totale opbrengst van de winstbelasting op Curaçao kan gesteld worden dat de olie en de off-shore activiteiten gemiddeld jaarlijks ca 80 mln NAƒ hebben opgeleverd over de periode 1974–1977.
Naast de directe belastingen (inkomstenbelasting, winstbelasting, gebruiksbelasting en grondbelasting) door het Land geheven en door de eilanden geïnd, worden er indirecte belastingen geheven en geïnd door het Land – invoerrechten, accijnzen (drank, bier, sigaretten, benzine)[1]. Alle overheden heffen retributies en de eilandgebieden daarnaast nog bepaalde belastingen, bijvoorbeeld logeergastenbelasting, motorrijtuigenbelasting, tankbelasting (Curaçao). De heffing van het vergunningsrecht hazardspelen is tot nu toe door het Land slechts overgedragen aan Aruba.
Op Aruba en Curaçao wordt door de overheid water verkocht (in het groot en aan particulieren) en electriciteit in het groot aan distributie-NV's. Op Curaçao is de distributie-NV van electriciteit in handen van de overheid, evenals op Bonaire en de Bovenwindse Eilanden.
Vele inkomsten bleven en blijven ongeïnd mede door de politieke onwil om tegen wanbetaling op te treden (water- en huurschulden, erfpachtcanon); hierdoor zijn de

[1] Sint Maarten kent geen invoerrechten en accijnzen.

reeds slechte betaalgewoonten nog verergerd. Deze slechte gewoonten strekken zich ook uit tot de belastingen, maar daar helpt de dwanginvordering nog enigszins om bedragen binnen te krijgen.
Vele retributies geheven door Land en eilandgebieden zijn vatbaar voor verhoging, evenals de prijzen voor diensten en leveringen door overheidsbedrijven. Het Land heeft onlangs (maart 1979) een groot aantal verhogingen doorgevoerd.
Doch over de gehele lijn dient de aanslagregeling c.q. het uitschrijven van rekeningen goed georganiseerd te worden: opsporing en controle zijn net zo belangrijk als invordering. Hiertoe zal een aanmerkelijke kwaliteitsverbetering van het personeelsbestand noodzakelijk zijn.

Verband initiële begrotingen en realisatie

a Bonaire, Bovenwindse Eilanden
Er is een duidelijk verschil tussen de initiële begrotingen van Bonaire en de Bovenwindse Eilanden enerzijds en Aruba, Curaçao en het Land anderzijds. Bonaire en de Bovenwindse Eilanden stellen voorlopige begrotingen met een nadelig saldo vast, meestal sterk gemajoreerd om een zo groot mogelijke Landsbijdrage te verkrijgen. Nadat de Staten het nadelig saldo en dus de Landsbijdrage (artikel 127 ERNA) hebben vastgesteld, dienen deze eilanden een definitieve sluitende begroting te maken. Dit laatste gebeurt niet. Enig verband tussen de initiële (voorlopige) begroting en de realisatie is dan ook nauwelijks te leggen. Uitgaven buiten en boven de voorlopige begrotingen zijn, voornamelijk op Sint Maarten, normaal. Bonaire heeft wel de laatste jaren z.g. regularisatiebegrotingen gemaakt, dus na afloop van het begrotingsjaar.

b Aruba, Curaçao, Land
De realisatie bij Aruba, Curaçao en het Land kan evenmin volledig aan de initiële begrotingen worden getoetst, daar Aruba en het Land de gewoonte hebben om de volksvertegenwoordiging te benaderen – Aruba de eilandsraad, het Land de Staten – voor credieten of overschrijdingen van credieten met de toezegging hiervoor later suppletoire begrotingen in te dienen. Deze suppletoire begrotingen blijven gewoonlijk zeer lang uit. Het eilandgebied Curaçao heeft de gewoonte 'spoedeisende' uitgaven te doen zonder toestemming en in andere gevallen de eilandsraad apart te benaderen. Hier worden wel suppletoire begrotingen opgesteld, minstens twee per begrotingsjaar. Op de begrotingen van alle overheden komen vaak ramingen voor, voornamelijk in de kapitaaldienst, die veelal het karakter hebben van wensen. Door gebrek aan financiering kunnen deze voorgenomen uitgaven meestal niet worden gerealiseerd. De begroting is bij geen van de overheden een instrument waaraan het beleid echt getoetst kan worden, terwijl de toetsing van het begrotingsbeleid door de volksvertegenwoordiging door het ontbreken van historische cijfers van de uitgaven (eindrekeningen) onmogelijk is. De in dit rapport geproduceerde cijfers zijn – ongecontroleerd – ontleend aan de diverse administraties. Het spreekt voor zich dat een groot vraagteken gezet moet worden bij de betrouwbaarheid van deze cijfers.

Enkele belangrijke uitgavencategorieën

Enkele belangrijke uitgavencategorieën zijn de personeelsuitgaven, de uitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs en overdrachtsuitgaven aan gezinnen (onderstand). Op Curaçao waar deze uitgaven het meest zijn toegenomen zijn de geproduceerde cijfers niet betrouwbaar, omdat bijvoorbeeld bij volkshuisvesting de verliezen van het Woningbedrijf niet zijn geboekt. Voor 1975 was een verlies geraamd van NA*f* 2.2 mln en voor 1979 NA*f* 6.6 mln. Beide zullen te laag blijken te zijn. De onverantwoordelijke personeelspolitiek bij het Woningbedrijf met schrikbarende cijfers voor overwerk is genoegzaam bekend. In tabel 2.6.7 worden voor Aruba en Curaçao enkele van de hierboven genoemde uitgaven samengevat.

Tabel 2.6.7 Niveau van de uitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs en overdrachten (× mln NAf)

Jaar	Gezondheidszorg		Onderwijs		Overdrachten aan gezinnen (onderstand)	
	Aruba	Curaçao	Aruba	Curaçao	Aruba	Curaçao
1974	1.5	9.9	18.1	43.4	1.4	3.6
1975	2.6	–	21.9	..	2.0	10.1
1976	2.8	14.6	22.8	62.8	2.4	7.6
1977	3.4	17.4	23.6	69.9	2.3	5.9

Knelpunten financiële verhouding Land/eilandgebieden

Aruba, Curaçao/Land

Alleen al de autonome stijging van de uitgaven van deze overheden zou te zijner tijd – gelet op de verdeling van taken en het uit de huidige wettige financiële verhouding (P.B. 1956, no. 100) voortvloeiende eigen heffingsbeleid – leiden tot wijziging van de financiële verhouding tussen Land en eilandgebieden. Factoren die dit knelpunt eerder aan het licht hebben gebracht zijn de werkloosheid en de toename van de bevolking (op Curaçao meer dan op Aruba). De stijgende werkloosheid ging gepaard met een groeiende zorg van de eilandgebieden in de sociale sector. Dit leidde al snel tot verkapte werkverschaffing. In 1963 begon het eilandgebied Curaçao aan te dringen op herziening van de financiële verhouding. De aanwezige structurele tekorten, gegeven het eenmaal bepaalde uitgavenpatroon, noopten tot verhogingen, die vanaf 1966 bijna om de twee jaar plaatsvonden, zowel bij de directe als de indirecte belastingen, terwijl nieuwe heffingen werden ingevoerd door Land en eilandgebieden. De eilandgebieden begonnen ook met opcentenheffingen op inkomsten- (25 %) en winstbelasting (15 %). In de kostprijsverhogende heffingen werden een aantal verlagingen op eerste levensbehoeften doorgevoerd, terwijl men de gevolgen van de verhoging van de wereld-olieprijs nivelleerde door een drastische verlaging van de bijzondere invoerrechten op benzine.
De sedert 1974 verbeterde liquiditeitspositie, ontstaan door de opbrengst van de

heffingen, werd snel teniet gedaan door de reeds gememoreerde uitbreiding van personeel. Ook een toename voor Curaçao van de belastingopbrengst van de z.g. off-shore maatschappijen van ca 25 naar 55 mln, alsmede de opbrengsten van de tankbelasting en de 'Bullenbaaiheffing' (samen bijna 19 mln) werden door de groei van het personeelsbestand in de periode 1975–1979 – met meer dan ca 3.000 man – teniet gedaan.

De wijze waarop het Land en de eilandgebieden de hun toebedeelde taken uitvoeren moet a priori tot de conclusie leiden dat de opbrengsten niet voldoende zullen zijn om deze uitgaven te kunnen dragen. Wijziging van de financiële verhouding zou thans slechts inhouden een verdeling van tekorten. De begrotingen voor 1979 vertonen alle een tekort. De overbesteding door de overheden in de personele sector heeft mede tot gevolg een snelle toeneming van de consumptieve bestedingen met als gevolg een druk op de deviezenpositie.

In september 1978 stelde het Land een nieuwe financiële regeling voor, vooruitlopende op de goedkeuring van de Staten van de Nederlandse Antillen. De regeling zou reeds voor 1978 gelden. In plaats dat het Land 45 % van de opbrengst van de indirecte belasting aan Aruba en Curaçao zou betalen, zal nu 50 % worden gegeven en in plaats van 35 % van de directe belastingen zullen Aruba en Curaçao 25 % aan het Land afdragen. Dit politiek akkoord is niet ingegeven door enige gedegen studie van ontvangsten, uitgaven of taakverdeling. De ontvangsten van het Land worden hierdoor verminderd met 13.2 mln ten gunste van Aruba en 23.9 mln ten gunste van Curaçao, een totaal derhalve van 37.1 mln voor 1978. Voor 1979 wordt dit bedrag ongeveer 40 mln.

Op 21 januari 1979 kondigde de Minister van Financiën aan dat door deze regeling een gat in de ontwerp-begroting 1979 van het Land was ontstaan van 42 mln. Om dit gat te dichten stelde men voor de inkomsten te verhogen met een bedrag van NA*f* 25 mln en bezuinigingen door te voeren ten bedrage van NA*f* 17 mln. Afgezien van het feit dat het tijdstip van invoering van de verhogingen, sommige aanvang maart en andere later, tot gevolg heeft dat voor 1979 de geraamde opbrengst niet zal worden gehaald, is het de vraag of men voldoende discipline opbrengt om deze door te voeren. Zelfs met de toename van middelen c.q. daling van uitgaven vertoont de begroting 1979 van Curaçao een tekort op de gewone dienst van NA*f* 20.4 mln terwijl de kapitaaldienst een tekort vertoont van NA*f* 47 mln.

Het is duidelijk dat dit soort tekorten slechts gedekt zou kunnen worden indien de totale opbrengst van zowel de directe als van de indirecte belastingen, althans voor wat Curaçao betreft, aan dit eilandgebied zouden toevallen. Overigens zou dit een tijdelijk soelaas bieden indien men het huidige patroon handhaaft.

Aruba verkeert – zij het tijdelijk – in een betere financiële positie dan het Land en Curaçao, doch in het uitgavenpatroon van dit eiland zit ook reeds de kiem van toekomstige permanente liquiditeitsmoeilijkheden.

Bovenwindse Eilanden, Bonaire/Land

Indien de begroting van deze eilandgebieden een tekort vertoont, wordt dit voorlopig vastgesteld. Het Land bepaalt een Landsbijdrage voor deze eilandgebieden en

daarna dient de eilandsraad, rekening houdende met deze bijdrage, de begroting definitief sluitend vast te stellen. Sinds jaar en dag worden geen definitieve begrotingen vastgesteld. Deze eilandgebieden plegen hun uitgaven te financieren door het niet doorbetalen van aan het Land, APNA of SVB verschuldigde bedragen, terwijl de schulden aan derden door het uitstellen van betalingen voor diensten en leveringen steeds hoger worden. Via het vaststellen van een eenmalige extra Landsbijdrage werden in het verleden deze schulden voldaan door het Land, hetgeen er in de praktijk slechts toe leidde dat weer, maar nu grotere, schulden konden worden gemaakt. Medio 1978 bedroeg de totale schuldpositie van de Bovenwindse Eilanden NAƒ 18.3 mln. Het Land zal hier wederom sanerend moeten optreden. Gelet op het huidige uitgavenpatroon van alle overheden, het zij hier herhaald, zou een wijziging van de financiële verhouding Land-eilandgebieden slechts kunnen betekenen een verdeling van tekorten, waarbij Aruba in de gunstige positie verkeert dat zich daar nog geen al te erge liquiditeitsproblemen voordoen. Alvorens overgegaan kan worden tot wijziging van de allocatiemechanismen dient de overheidsbegrotingspositie te worden gesaneerd.

2.7 Ruimtelijke elementen

Het lijkt de commissie juist dit hoofdstuk af te sluiten met enkele opmerkingen over ruimtelijke ontwikkeling, waarbij elk der eilanden de revue zal passeren. In de paragrafen 3.13 en 6.2 zal verder op de relaties tussen ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling respectievelijk de juridische aspecten worden ingegaan. De doeleinden van ruimtelijke ordening (in de Nederlandse Antillen meestal aangeduid met ruimtelijke ontwikkeling) worden ontleend aan andere velden van het overheidsbeleid. De beslissing omtrent de aanleg van infrastructurele projecten, woningbouw e.d. komen niet vanuit de ruimtelijke ordening voort, doch vanuit het transportbeleid, het volkshuisvestingsbeleid en zo meer. Met elkaar strijdende doeleinden en conflicterend ruimtelijk gebruik dienen via afweging geharmoniseerd en ruimtelijk vertaald te worden. Ruimte is schaars, dus dient ruimtegebruik zorgvuldig te worden bepaald. Tenslotte heeft ruimtelijke ordening vaak betrekking op een lange termijn, en vervult daardoor ook een dynamische rol door het gereed maken van de ruimtelijke structuur voor sociale en economische ontwikkelingen in de toekomst.
De belangrijkste doeleinden, waarmee de ruimtelijke ordening te maken heeft, zijn:
1e bepaling van locaties voor productieve activiteiten, woon- en werkomgeving zodanig, dat de afstand tussen beide laatste minimaal is, waarbij voorzieningen zoals winkels, scholen, ziekenhuizen, recreatie, enz. gemakkelijk bereikbaar zijn;
2e voorwaarden scheppen, waardoor het verkeer met zo weinig mogelijk ruimtebeslag en hinder de locaties verbindt;
3e het totale ruimtegebruik zodanig gestalte geven, dat er zo weinig mogelijk hinder bestaat tussen concurrerende vormen van ruimtegebruik (luchtvaart hindert bijvoorbeeld het wonen);

4e creëren van voorwaarden voor het behoud van de kwaliteit van natuur en milieu, door onder meer 'agressief ruimtegebruik' (bijvoorbeeld autoverkeer, chemische industrie en huisafval) ver van gebieden met grote ecologische waarde te houden.

Bevolking en ruimte

De agrarische ruimte in de Antillen neemt weliswaar enkele duizenden hectaren in beslag, maar het overgrote deel van de agrarische productie heeft plaats op enkele honderden hectaren. De andere vormen van ruimtegebruik, zoals wonen, verkeer en de niet-agrarische bedrijvigheid, zijn meer bepalend voor de ruimtelijke structuur.
De demografische ontwikkeling[1] der eilanden wordt steeds meer gekenmerkt door een relatief dalend geboortecijfer en een laag sterftecijfer. Migratie krijgt daardoor verhoudingsgewijs een groter gewicht. Economische ontwikkelingen, die per eiland variëren, zetten migratiestromen tussen de eilanden van het Caribisch gebied in beweging. Daarnaast is er migratie naar de Verenigde Staten en naar de vroegere Europese moederlanden. Dit alles maakt prognoses over bevolkingsgroei moeilijker.
Zo is ook de recente bevolkingstoename van Sint Maarten slechts te begrijpen in het licht van de economische ontwikkeling op basis van het toerisme, waardoor de vraag naar arbeidskrachten en dus de immigratie toenam. Op Saba en Sint Eustatius is de bevolkingsomvang achteruit gegaan door emigratie vanwege de economische situatie.
De in tabel 2.7.1 waarneembare trend in de geboortecijfers heeft duidelijke ruimtelijke gevolgen. In de eerste plaats zal op reeds korte termijn de groei van het aantal schoolgaande kinderen afnemen of zelfs een absolute daling kunnen vertonen, waardoor de omvang en de locatie van het lager onderwijs beïnvloed worden.

Tabel 2.7.1 Geboorte- en sterftecijfers Nederlandse Antillen, 1968–1975 (per 1.000 van de bevolking)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Geboortecijfer	23	23	22	24	23	20	29	18
Sterftecijfer	5	6	5	5	5	5	5	5

Bron: Bureau voor de Statistiek.

Vooral bij een gespreid wonende bevolking kan de zorg voor de kwaliteit van het lager onderwijs tot kostenverhoging leiden.
Een andere zijde van het probleem is de relatieve en absolute toename van het bejaardenaantal. Deze stelt speciale eisen aan behuizing, aan de locatie daarvan en aan verzorging.
Vanuit de ruimtelijke ordening gezien, is het bevolkingsaantal op zich niet doorslaggevend: andere factoren, zoals het gemiddeld inkomen, de kapitaals-

[1] Zie ook paragraaf 2.5.

intensieve productiewijze, het autogebruik, de spreiding van bewoning, etc. beïnvloeden het ruimtegebruik evenzeer. Het autogebruik bijvoorbeeld bevordert de gespreide bewoning, vooral indien de overheid de vraag volgt en een uitgebreid wegennet aanlegt. Een stijgend inkomen zal veelal ruimtelijk tot uitdrukking komen in autogebruik, ruimere bewoning en eventueel in tweede woningen en recreatieruimte. Ook de kapitaalsintensieve productiewijze komt via gebouwen, terreinen en infrastructuur tot uitdrukking in het ruimtegebruik.
Tenslotte dient hier te worden gewezen op het feit, dat de toeristen kunnen worden gezien als een extra bevolkingsgroep, die een groot ruimtegebruik met zich mee brengt. Deze extra druk op ruimte en natuur kan nadelige effecten hebben. Dat geldt met name de ecologisch gevoelige delen van de eilanden.

Verkeersinfrastructuur

Vanouds hebben de zeehavens op de Nederlandse Antillen een belangrijke structurerende kracht gevormd, niet alleen op de economie, maar ook op het ruimtegebruik. Dat geldt vooral op Curaçao en Aruba. De haven van Willemstad heeft de ontwikkeling van economie en ruimtegebruik in sterke mate gevormd. De havenactiviteiten en de daarmee gelocaliseerde handel bepaalden de locatie van woningen en winkels. De gouvernementsgebouwen en de fortificaties waren evenzo gericht op het handhaven van de havenstad.
Meer recent hebben de industriële vestigingen zich eveneens voornamelijk nabij de haveninfrastructuur ontwikkeld (Curaçao) of hebben geleid tot eigen havenvorming (San Nicolas op Aruba).
De kleinere eilanden hebben een veel geringere ruimtelijke invloed ondergaan van de haveninfrastructuur, alhoewel voorheen zowel Sint Eustatius alsook Sint Maarten hun hoofdplaatsen rondom de redes hebben ontwikkeld.
De luchthavens zijn tot op heden van geringe invloed geweest op de ruimtelijke structurering. Op Curaçao is evenwel een duidelijke tendens aanwezig om in de richting van het vliegveld uitbreidingen te realiseren.
De locatie van de vliegvelden heeft tot op heden nog weinig aanleiding gegeven tot grote geluidshinder. Dit zal bij toenemend luchtverkeer anders worden. Het zal nodig zijn uitbreiding van de woonlocaties in de richting van de vliegvelden te beperken. De ervaring in andere landen leert dat geluidshinder door de overheid vaak onderschat wordt. Later vergt het vaak grote investeringen om de negatieve gevolgen weer goed te maken.

De eilanden: structuur en knelpunten

Aruba
De ruimtelijke structuur van het eiland Aruba wordt bepaald door de volgende kernpunten:
a de hoofdstad/havenstad Oranjestad met voorplaatsen, zoals Tanki-Leendert;
b de havenstad/raffinaderijlocatie San Nicolas-Savaneta;
c de luchthavens;
d de hotelzone.

De rest van het eiland is dun bevolkt, met enkele buurtschappen zoals Santa Cruz. Hier en daar is sprake van een agrarische bestemming. Enkele delen van het eiland, met name Arikok-Jamanota, Spaans Lagoen en de kust van Arashi, hebben reeds de bestemming van beschermd natuurgebied gekregen of dienen die te krijgen.
In 1965 is door Hartman en in 1972 door het Adviesbureau Arnhem een structuurplan gemaakt, dat door de eilandsraad is goedgekeurd. Er is evenwel nog geen uitvoering op gevolgd vanwege een gebrek aan wetgeving. Enkele hoofdlijnen uit dit structuurplan zijn:

1 handhaving van het bi-polaire nederzettingspatroon Oranjestad-San Nicolas met een accent op Oranjestad. De geschatte, vrij sterke groei van het aantal woningen (een toename van 13.000 in 1972 tot 23.000 in 1988) zal aldaar geconcentreerd worden. Hier wonen wordt locationeel gekoppeld aan de werkgelegenheid en de voorzieningen. Het draagvlak voor de voorzieningen is aldaar het sterkst;
2 gespreide bebouwing zal worden tegengegaan, omdat dit de kosten voor infrastructuur zou verhogen en het draagvlak van de voorzieningen zou aantasten;
3 Oranjestad wordt als vingerstadmodel uitgebreid;
4 voor San Nicolas dient een rehabilitatieplan te worden ontwikkeld.

Het geconstrueerde ruimtelijke model is een keuze uit meerdere mogelijkheden, waarbij met name de twee alternatieven: 1e) de groei spreiden; 2e) de groei concentreren in een nieuwe stad midden tussen de beide hoofdkernen, bijvoorbeeld in Santa Cruz, worden verworpen. Bij beide alternatieven zou sprake zijn van een aantasting van het draagvlak van voorzieningen in de beide reeds bestaande stedelijke gebieden. In het eerste geval zou er bovendien sprake zijn van een sterk kostenverhogende factor, in verband met de aanleg van infrastructuur.
Aruba heeft thans nog de mogelijkheid om door middel van een zorgvuldige ruimtelijke planning het eiland op langere termijn leefbaar te houden. Daartoe dient het structuurplan spoedig uitgewerkt te worden in ontwikkelingsplannen met vastlegging van bestemmingen.

Curaçao
Dit eiland is duidelijk monocentrisch van aard. De sterke ruimtelijke dominantie van Willemstad is direct merkbaar op elke kaart en bij elke analyse. Bijna alle werkgelegenheid en het grootste deel van de bevolking is gevestigd ten oosten van de lijn Bullenbaai/Hato en ten westen van de lijn Spaanse Water/Hato. Een groot gedeelte in het oosten van het eiland is geheel in handen van één particuliere grondeigenaar en vrijwel niet in cultuur gebracht. Het westelijk deel van het eiland (Bandabao) bevat enkele dorpen en heeft een gedeeltelijk agrarisch karakter, zij het dan ook dat de productie weinig intensief is. In het westelijk deel bevindt zich ook het natuurpark Christoffelberg.
De ruimtelijke ontwikkeling op Curaçao kampt met een aantal duidelijke problemen, voor de oplossing waarvan snel ontwikkelings- en bestemmingsplannen moeten worden ontwikkeld:

1 De locatie van nieuwe werkgebieden. Zo is bijvoorbeeld voor de containerhaven veel ruimte nodig.

2 De locatie van nieuwe woongebieden. Er zijn tenminste enkele duizenden hectaren nodig om voor de komende 10 à 15 jaar woningbouw te kunnen garanderen en de huidige wildgroei met 'squatter'-nederzettingen (ongeregelde, verspreide bouw van lage kwaliteit) te voorkomen.
De locatie van woongebieden voor de volkswoningbouw is niet altijd even gelukkig geweest, onder andere met het oog op openbaar vervoer en grondkosten.
3 De locatie van winkels en andere voorzieningen. Naast het hoofdwinkelcentrum in Punda, waar ook de centrale markt is gevestigd, is er geen sprake van een duidelijk hiërarchisch patroon.
4 Reservering van agrarische gronden. Door het opdringende Willemstad zijn reeds enkele gebieden, waar tuinbouw heel goed mogelijk zou zijn, in gebruik genomen voor woningbouw. Als voorbeeld kan Zuikertuintje worden genoemd.
5 Stadsvernieuwing. Veel panden op Curaçao, zowel verspreide landhuizen alsook in de oude stedelijke wijken, zijn van grote betekenis om het specifieke uiterlijk van Curaçao te conserveren. Verder is het om sociale redenen nodig om tot vernieuwing van deze verpauperde wijken over te gaan.
6 Verkeers- en parkeerproblemen. De verkeerswegen op Curaçao zijn voor een belangrijk deel gericht op Willemstad of ze liggen in of om deze agglomeratie. De structuur is rommelig. Ook geldt dat voor de verkeersafwikkeling. Gedeeltelijk is dat te verklaren vanuit de fysieke structuur waarbij de Sint Annabaai en het Schottegat een hindernis vormen. Anderzijds kan dit verschijnsel worden geweten aan de planloze uitbreiding van de stad.
7 De luchthaven. Blijkens de ervaringen is de luchthaven een steeds belangrijker structurerend ruimtelijk element. Het valt te voorzien dat het ruimtebeslag van de luchthaven zelf nog sterk zal uitbreiden.

Hierboven noemden we slechts enkele van de opvallende knelpunten op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling van Curaçao. Het structuurplan, dat in de loop van 1979 in delen wordt gepubliceerd, zal de situatie nauwkeuriger ontleden.

Bonaire

Het eiland Bonaire heeft veel minder problemen dan de beide andere Benedenwindse Eilanden. De belangrijkste reden daarvoor is zonder twijfel de geringere bevolkingsomvang en de geringere ontwikkeling van grote infrastructurele projecten. Het ruimtelijk patroon wordt gedomineerd door de volgende elementen:

a De twee-polige bewoningsstructuur: Kralendijk en Rincon. In de eerste zijn de belangrijkste hotels, de overheid en de kostbaarste voorzieningen gevestigd.
b De drie elementen: Radio Wereldomroep en Transworld Radio, de olie-opslag en de zoutwinning. Alle drie gebruiken zowel visueel als wat betreft oppervlakte veel ruimte.
c Het natuurpark Washington-Slagbaai. Dit park beslaat het gehele westelijke deel van het eiland.
d Het eiland Klein Bonaire, dat tegenover Kralendijk ligt, maar geen bewoning heeft.

Het eiland Bonaire heeft tot voor kort een vrij stabiel bewoningsaantal gehad, doordat de groei, vanwege de geringe creatie van werkgelegenheid, werd gecompenseerd door migratie.

Het is nu nog mogelijk om met een doelgerichte ruimtelijke ordening de leefomstandigheden in gunstige zin te beheersen. Daartoe kan op basis van het ontwerp-structuurplan van het Bureau D 2 voortgebouwd worden.

Sint Eustatius

Sint Eustatius dankt aan zijn rijke verleden een aantal monumenten, waarvan een gedeelte is gerestaureerd. Er is een betrekkelijk geringe bevolking overgebleven: de oude economische bloei heeft plaats gemaakt voor stagnatie. Landbouw is vanwege het schaarse water in slechts geringe mate ontwikkeld.
Het ruimtelijk patroon kent als dominante elementen de hoofdplaats Oranjestad en The Quill, de krater-achtige heuvel welke het landschapsbeeld overheerst.
Vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening zijn de stadsvernieuwing van Oranjestad en enkele infrastructurele werken het meest belangrijk. Van de laatste noemen we de aanleg van een oil-terminal bij Tumble Down Dick Bay en mogelijk een industrieterrein. Voorts is in het kader van de agrarische ontwikkeling een selectie van de meest geschikte terreinen nodig, die voor dit doel gereserveerd dienen te worden.

Saba

Het door velen als het mooiste eiland van de Antillen aangeduide Saba heeft ongeveer duizend inwoners. De belangrijkste dorpen zijn The Bottom, Windward Side en Hell's Gate.
Saba is een uit zee oprijzende vulkanische berg, zonder stranden en bijzonder moeilijk bereikbaar. De landingsstrip (Flat Point) en de aanlandingspier zijn de nog steeds riskante aanvoerpunten. De enkele wegen zijn met moeite, maar ook met veel zorg aangelegd.
Saba lijkt, vanwege de vruchtbare bodem en de gunstige regenval, geschikt voor de productie van tuinbouwgewassen en vruchten voor het nabije toeristeneiland Sint Maarten. Indien dit met zorg gebeurt, is er ook met verantwoord natuurbeheer een combinatie mogelijk. Voorwaarde daartoe is wel, dat een ruimtelijk ontwikkelingsplan de condities zal vastleggen.
Voor toerisme op beperkte schaal is Saba geschikt. Op grote schaal zou het funest kunnen zijn voor het natuurbehoud van dit unieke eiland. De ruimtelijke ordening moet op Saba een dienende taak hebben ten opzichte van natuurbeheer en agrarische ontwikkeling.

Sint Maarten

Het eiland Sint Maarten, waarvan een deel tot de Franse Antillen behoort, heeft het laatste decennium een sterke groei van het toerisme gekend. Daarmee hing samen een snelle aanwas van de bevolking door immigratie vanuit andere Caribische eilanden.
De oorspronkelijke bestaansbasis lag – behalve in de landbouw, veeteelt en visserij – voornamelijk in de handel. Het snel gestegen aantal hotels met de daaraan gekoppelde luchtvaart, bankwezen, autogarages, casino's en zo meer, heeft ook het ruimtelijk patroon van Sint Maarten ingrijpend gewijzigd.